

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE COMUNICAÇÕES E ARTES**

FÁBIA PEREIRA LIMA

**A DIMENSÃO COMUNICACIONAL DA ESTRATÉGIA:
A ESTRATÉGIA ORGANIZACIONAL COMO PRÁTICA COMUNICATIVA NA
SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DE MINAS GERAIS**

São Paulo

2014

FÁBIA PEREIRA LIMA

**A DIMENSÃO COMUNICACIONAL DA ESTRATÉGIA:
A ESTRATÉGIA ORGANIZACIONAL COMO PRÁTICA COMUNICATIVA NA
SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DE MINAS GERAIS**

Tese apresentada à Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Doutora em Ciências da Comunicação.

Área de Concentração: Interfaces Sociais da Comunicação - Políticas e Estratégias de Comunicação.

Orientadora: Profa. Dra. Margarida Maria Krohling Kunsch.

São Paulo

2014

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo
Dados fornecidos pelo(a) autor(a)

LIMA, FÁBIA PEREIRA

A DIMENSÃO COMUNICACIONAL DA ESTRATÉGIA: A estratégia organizacional como prática comunicativa na Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais / FÁBIA PEREIRA LIMA. -- São Paulo: F. P. LIMA, 2014.
408 p.: il.

Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação - Escola de Comunicações e Artes / Universidade de São Paulo.
Orientadora: Margarida Maria Krohling Kunsch
Bibliografia

1. Balanced Scorecard 2. Comunicação governamental 3. Comunicação organizacional 4. Comunicação pública 5. Estratégia como prática I. Kunsch, Margarida Maria Krohling II. Título.

CDD 21.ed. - 302.2

Nome: LIMA, Fábria Pereira

**Título: A DIMENSÃO COMUNICACIONAL DA ESTRATÉGIA: A
ESTRATÉGIA ORGANIZACIONAL COMO PRÁTICA COMUNICATIVA NA SECRETARIA
DE ESTADO DE FAZENDA DE MINAS GERAIS**

Tese apresentada à Escola de Comunicações
e Artes da Universidade de São Paulo para
obtenção do título de Doutora em Ciências
da Comunicação.

Aprovado em: 28/11/2014

Banca Examinadora:

Prof. Dra. Margarida Maria Krohling Kunsch (pres.) Instituição: ECA-USP

Julgamento: Aprovada Assinatura:

Prof. Dra. Ivone de Lourdes Oliveira Instituição: PUC Minas

Julgamento: Aprovada Assinatura:

Prof. Dra. Maria Aparecida Ferrari Instituição: ECA-USP

Julgamento: Aprovada Assinatura:

Prof. Dr. Luiz Alberto Beserra de Farias Instituição: ECA-USP

Julgamento: Aprovada Assinatura:

Prof. Dr. Daniel dos Santos Galindo Instituição: UMESP

Julgamento: Aprovada Assinatura:

Para Benício e Teodoro,
que vieram ao mundo no turbilhão desta tese,
com a promessa de uma vida mais leve e divertida,
nos muitos anos que virão.

AGRADECIMENTOS

À CAPES, pela bolsa concedida nos primeiros meses da pesquisa.

À FAPESP, pela bolsa que permitiu a continuidade dos trabalhos no período subsequente.

À SEF/MG, pela confiança em abrir suas portas e tornar possível a realização deste trabalho – especialmente aos servidores Helenice, Aline e Wagner, pela sempre generosa acolhida.

À querida profa. Dra. Margarida Maria Krohling Kunsch, pela respeitosa orientação, enxergando de forma humanizada todas as dificuldades deste meu processo.

Aos colegas, funcionários e professores do PPGCOM da ECA-USP, pela rica troca de experiências, especialmente ao Rodrigo Côgo, pelas tantas gentilezas, e à profa. Dra. Maria Aparecida Ferrari, pelas contribuições na banca de qualificação.

Aos colegas e alunos do DCS da UFMG, aos parceiros do GRISORG e do grupo de pesquisa em Comunicação no contexto organizacional, da PUC MINAS, pelos momentos de reflexão e aprendizado.

Aos *companheiros de domínio*, especialmente aos queridos Márcio Simeone e Ângela Marques, pelo apoio, compreensão e carinho na nossa batalha diária, e ao Daniel Reis, pelas ajudas em momentos cruciais.

Às Profas. Dra. Ivone de Lourdes Oliveira e Maria Aparecida de Paula, tão amadas, pelos incentivos, força e inspiração em manter laços de afeto, amizade e alegria para além dos interesses acadêmicos. Obrigada, Ivone, por estar sempre ao meu lado, iluminando o meu caminho com sua alegria e entusiasmo. E obrigada, Cida, não só pelo carinho e incentivo, mas por ter primeiro me apresentado para a *estratégia como prática*.

A todo o time da Flora Mangabeiras e da Casa Mangabeiras, pela tranquilidade em poder contar com o comprometimento de cada um.

À minha família, mamãe, papai, Rafa, Lacyr e Mateus, pelos valores e incentivos de sempre e que me possibilitaram alcançar voos dos quais nem imaginava dar conta.

À Andréia e Cacá, por dividirem comigo todo o trabalho e a delícia dos cuidados com nossos pimpolhos.

Aos muitos amigos de todas as horas, tão amados, por entenderem que meu afastamento não nos tornou distantes.

Ao Leo, para quem no mundo não cabem meus agradecimentos, e ao Roberto, por ser meu Onofre. Obrigada por não medirem esforços para me apoiar, por estarem sempre comigo e por manterem o necessário vínculo da academia com a vida.

Ao João Luiz, pelo rapaz incrível em que se transformou, tão de repente. Obrigada por ser um irmão tão carinhoso e bacana.

Aos meus filhos, pelo primeiro choro, pela primeira risada, pelos primeiros passos, pelas primeiras palavras e tudo o que vivemos juntos entre um capítulo e outro desta tese. Obrigada por virarem minha vida de cabeça para baixo, por me ensinarem tanto sobre a mais maravilhosa e gratificante experiência que é ser mãe e por me encherem de fé no futuro.

Ao Danilo, pelo amor à prova de minha mais completa exaustão, de todas as dificuldades e adversidades deste período. Obrigada por estar ao meu lado em todos os momentos, pela nossa família e por me fazer acreditar que o melhor ainda está por vir.

As organizações reivindicam para si a primazia de definir a priori o circuito da comunicação. No entanto, o discurso que ela enuncia é sempre norma a ser renormalizada pela atividade dos sujeitos no trabalho – fato que exige problematizar, questionar os acordos e os desacordos, as contradições e os conflitos no mundo do trabalho. As relações de comunicação no mundo do trabalho, quando consideradas em seu potencial de pluralidade e diversidade, podem ser um campo de pesquisa bastante fértil, para além dos interesses do controle da organização da produção, reveladoras das mais sensíveis mudanças sociais.

Roseli Figaro Paulino.
Comunicação e Trabalho, 2006, p.102.

RESUMO

LIMA, Fábria Pereira. **A Dimensão Comunicacional da Estratégia:** a estratégia organizacional como prática comunicativa na Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais. 2014. 408f. Tese (Doutorado): Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

Esta pesquisa teve como objetivo compreender como os sujeitos organizacionais praticam a estratégia a partir de processos de gestão estratégica e de comunicação que visam coordenar sua ação laboral em torno de um quadro de significados compartilhado para alcance de objetivos institucionais. Para isso, parte de um referencial teórico sobre comunicação fundamentado nos estudos interacionistas – principalmente pelos trabalhos de Mead, Blumer, Goffman, Quéré e França – articulados com a teoria da prática, de Bourdieu, e da estruturação, de Giddens, que ajudam a compreender a vinculação entre indivíduos, organizações e sociedade. Para apresentar os esforços de gestão da comunicação organizacional, entendidos como prática de relações públicas, discutiram-se os desafios impostos pela busca por legitimação organizacional das organizações contemporâneas e como o pensamento estratégico tem se desenvolvido para, inclusive, dar conta desse objetivo. Em contraposição aos estudos clássicos da estratégia, que a tomam pela perspectiva gerencial, assume-se como núcleo teórico a Nova Teoria da Estratégia, proposta por Pérez e Massoni, que fundamenta a estratégia na comunicação, articulada com a corrente da estratégia como prática trazida, dentre outros, por Whittington, Golsorkhi, Jarzabkowski e Orlikowski. Para contextualização das análises, situa-se o objeto nas discussões sobre gestão pública e comunicação públicas contemporâneas, descrevendo o processo de implantação da gestão por resultados e do choque de gestão em Minas Gerais. Assim, para tratar da especificidade da implementação do *Balanced Scorecard* (BSC) na Secretaria de Fazenda de Minas Gerais (SEF/MG), elegeu-se uma abordagem metodológica de natureza qualitativa, com estudo de caso único, baseada na hermenêutica de profundidade proposta por Thompson e na Análise Crítica do Discurso, por Fairclough. Após pesquisa institucional que trouxe as principais definições estratégicas e esforços formais de comunicação da instituição, analisou-se o material por ela produzido, sobre sua estratégia, pautado nos princípios do *Balanced Scorecard* e da comunicação mobilizadora, buscando evidenciar os modos como a Fazenda interpela seus servidores no intuito de criar um quadro de significados compartilhado que oriente suas ações para o alcance dos seus objetivos corporativos. A prática da estratégia foi analisada a partir da observação de treze reuniões de Avaliação de Desempenho Estratégico (ADE), realizadas no 3º trimestre de 2013. Considerou-se como eixos de análise a caracterização dos praticantes da estratégia (os estrategistas da SEF/MG), das práticas que envolvem a gestão estratégica (local, recursos tecnológicos, humanos e simbólicos) e da prática situada da reunião de ADE como prática comunicativa (já que social e discursiva) da Fazenda. Propõe-se, assim, uma matriz conceitual para defender a

indissociabilidade entre comunicação e estratégia, possibilitando situar as ações estratégicas (essencialistas ou práticas) e comunicacionais (transmissivas ou relacionais) das organizações, de modo a fomentar a reflexão crítica sobre elas. O estudo demonstrou que, na SEF/MG, a metodologia de gestão da estratégia – o BSC - está alinhada com a concepção da estratégia enquanto essência. No entanto, enquanto o BSC se estrutura em torno da possibilidade de que o conteúdo da estratégia, elaborado pela cúpula organizacional, seja transmitido ao corpo dos funcionários, a noção de comunicação mobilizadora é relacional. A defesa da tese é que análises dessa natureza sejam valorizadas como contribuição relevante ao estudo e prática da comunicação e da estratégia nas e das organizações, evidenciando, não os resultados do alinhamento dos sujeitos organizacionais em relação à estratégia (eficácia dos processos), mas, antes, os quadros sócio-culturais acionados e como eles participam da ação dos sujeitos que, recursivamente, reforçam ou negociam os significados propostos pela organização.

PALAVRAS-CHAVE: *Balanced Scorecard*; Comunicação governamental; Comunicação organizacional; Comunicação pública; Estratégia como prática.

ABSTRACT

LIMA, Fábila Pereira. **The communicational dimension of strategy:** the organizational strategy as communicative practice in the Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais. 2014. 408f. Tese (Doutorado) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

This research has as its objective to understand how the organizational actors practice the strategy, through the processes of strategic management and of communication that aim at coordinating their labor action within a frame of shared meanings in order to reach the institutional goals. It is grounded by a theoretical reference on communication interaction studies – mainly those of Mead, Blumer, Goffman, Quéré and França - that we articulated with Bourdieu's practice theory and Giddens' theory of structuration, that help us comprehend the links between individuals, organizations and society. In order to present the efforts of organizational communication management, understood as Public Relations practice, it has been discussed the challenges related to the searching of organizational legitimacy by contemporary organizations and how the strategic thinking has evolved to be up to those challenges. As counterpoint to the classic studies of strategy, that take it through the management perspective, we assume as a theoretical center the New Theory of Strategy, as proposed by Pérez and Massoni, that fundamentes the strategy in communication, articulated with the current of Strategy as Practice, mainly as in the works of Whittington, Golsorkhi, Jarzabkowski and Orlikowski. Seeking the analysis contextualization, we situate the object in our discussions of contemporary public management and communication, describing the process of implementing the management by results and the management shock in Minas Gerais. In doing so, and in order to treat the specificities of the implementation of the Balanced Scorecard in the *Secretaria de Fazenda de Minas Gerais* (SEF/MG), we have elected a qualitative methodological approach, with a single case study, based on the depth hermeneutics proposed by Thompson and on the Critical Discourse Analysis, by Fairclough. After the institutional research that brought to light the main strategic definitions and formal communication efforts of the institution, we have analyzed the material it has produced about its strategy anchored by the principles of the Balanced Scorecard and of the mobilizing communication, searching to put in evidence the ways that Fazenda interpellates its employees in order to create a shared frame of meanings that guides their actions towards the fulfillment of its corporative objectives. The practice of strategy has been analyzed through the observation of thirteen meetings of Strategic Performance Evaluation (SPE) that have taken place in the 3rd trimester of 2013. It have been considered as analyses axis the characterization of the strategy practitioners (the strategists of SEF/MG), of the practices that involves the strategic management (local, technological, human and symbolic resources) and of the practices situated in the SPE meetings as a communicative practice (since social and discursive) of the Fazenda. It is proposed, with that, a conceptual matrix to defend the impossibility of dissociating communication and strategy, making it

possible to situate the strategic actions (whether essentialist or practical) and the communicative actions (whether transmitted or relational) of the organizations, in a way to foment the critical thinking of them. The study has shown that, in SEF/MG, the methodology of strategic management – the BSC – is aligned with the concept of strategy as an essence. However, while the BSC structures itself around the possibility of the transmission of the strategic content, elaborated by the higher organizational players, to the board of employees, the notion of mobilizing communication is relational. The theses defends that analyses of this nature must be seen as a relevant contribution to the study and practice of communication and of strategy in and of the organizations, putting in evidence not the result of the alignment of organizational actors in relation to the strategy (the efficacy of the processes), but, instead, the meaning frames activated by the actors and how they participate of the action, as they, recursively, reinforce or deny the meanings proposed by the organization.

KEY WORDS: Balanced Scorecard; Governmental Communication; Organizational Communication; Public Communication; Strategy as Practice.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

1. Lista de Figuras

Figura 1 - Dimensões da dualidade da estrutura	88
Figura 2 - Perspectivas genéricas sobre estratégia	123
Figura 3 - Modelo conceitual de análise da estratégia como prática	147
Figura 4 - Acordo de Resultados – 1ª e 2ª Etapas	188
Figura 5 - BSC como sistema gerencial para a implementação estratégica	205
Figura 6 - A gestão estratégica na SEF/MG	216
Figura 7 - Concepção tridimensional do discurso	243
Figura 8 - Formas de investigação hermenêutica	251
Figura 9 – Organograma da SEF/MG	256
Figura 10 - Sistemática de Análise do Desempenho Estratégico	262
Figura 11 - Reuniões de Análise do Desempenho Estratégico	263
Figura 12 - Tela do Sistema SADE	265
Figura 13 - Tela inicial do site da SEF/MG	269
Figura 14 - Escala de níveis de vinculação	284
Figura 15 - Mapa de segmentação de públicos	287
Figura 16 - Logomarca inicial da Gestão Estratégica da SEF/MG	289
Figura 17 - Logomarca revitalizada da Gestão Estratégica da SEF/MG	289
Figura 18 - Mapa Estratégico da SEF/MG	297
Figura 19 - A estrutura da gestão estratégica da SEF/MG	300
Figura 20 - Material explicativo sobre a gestão estratégica na SEF/MG	305
Figura 21 - Material explicativo sobre a comunicação mobilizadora - página 1	310
Figura 22 - Material explicativo sobre a comunicação mobilizadora - página 2	315
Figura 23 – Periodicidade das reuniões de ADE	318
Figura 24 – Matriz conceitual da comunicação e da estratégia	365
Figura 25 - Matriz conceitual da comunicação e da estratégia na SEF/MG	368

2. Lista de Quadros

Quadro 1 - Princípios de eficiência, eficácia e efetividade	177
Quadro 2 - Choque de Gestão em Minas Gerais	184
Quadro 3 - Síntese dos procedimentos metodológicos	253
Quadro 4 - Níveis e algumas funções ou atividades exercidas na SEF/MG	255
Quadro 5 - Metas de Comunicação e Relacionamentos Interno e Externo	295
Quadro 6 – As opções de resposta	393
Quadro 7 – Histórico da Gestão Estratégica da SEF/MG	407

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACD - Análise Crítica do Discurso
ACS - Assessoria de Comunicação Social
ADE – Avaliação do Desempenho Estratégico
AE – Assessoria Econômica
AGEI - Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação
AJUR - Assessoria Jurídica
AR - Acordos de Resultados
AS - Auditoria Setorial
BSC – *Balanced Scorecard*
CAMG - Cidade Administrativa do Governo de Minas Gerais
DASP - Departamento de Administração do Setor Público
EcP – Estratégia como Prática
FIA - Fundação Instituto de Administração
GAB – Gabinete
GROE - Grau de Orientação Estratégica
INDG - Instituto de Desenvolvimento Gerencial
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA - Lei Orçamentária Anual
MARE - Ministério de Administração e Reforma do Estado
NTE – Nova Teoria da Estratégia
PDG - Programa de Desenvolvimento Gerencial
PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PPAG - Plano Plurianual de Ação Governamental
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
SADE - Sistema de Análise do Desempenho Estratégico
SAIF - Superintendência de Arrecadação e Informações Fiscais
SCAF - Superintendência Central de Administração Financeira
SCCG - Superintendência Central de Contadoria Geral
SCOC - Superintendência Central de Operações Oficiais de Crédito
SEF/MG – Secretaria de Estado de Fazenda de Minas gerais

SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SGF - Superintendência de Gestão e Finanças

SPGF – Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças

SRE - Subsecretaria da Receita Estadual

SRF - Superintendência Regional da Fazenda/Belo Horizonte

SRH - Superintendência de Recursos Humanos

STE - Subsecretaria do Tesouro Estadual

STI - Superintendência de Tecnologia da Informação

SUFIS - Superintendência de Fiscalização

SUTRI - Superintendência de Tributação

UNESCO - *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	20
2. A COMUNICAÇÃO NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA	31
2.1 A COMUNICAÇÃO COMO INTERAÇÃO SOCIAL	33
2.1.1 Mead e o interacionismo simbólico	35
2.1.2 Os estudos da interação de Goffman e do Colégio Invisível	51
2.1.3 O pensamento de Quéré e a perspectiva relacional	61
3. DO DUALISMO INDIVÍDUO E SOCIEDADE À DUALIDADE DA ESTRUTURA	71
3.1 A TEORIA DA PRÁTICA E A <i>VIRADA PRÁTICA</i> NAS CIÊNCIAS SOCIAIS	73
3.2 A TEORIA DA ESTRUTURAÇÃO DE GIDDENS	83
3.3 INDIVÍDUOS, ORGANIZAÇÕES E SOCIEDADE	90
4. A COMUNICAÇÃO E A ESTRATÉGIA ORGANIZACIONAL	94
4.1 LEGITIMAÇÃO ORGANIZACIONAL	102
4.2 COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL E PENSAMENTO ESTRATÉGICO	118
4.3 ESTRATÉGIA COMO PRÁTICA	133
4.4 GESTÃO DE RELACIONAMENTOS ORGANIZACIONAIS COMO PRÁTICA DE RELAÇÕES PÚBLICAS	149
5. GESTÃO PÚBLICA E COMUNICAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEAS - O CASO DE MINAS GERAIS E A SEF/MG	162
5.1 GESTÃO POR RESULTADOS E O CHOQUE DE GESTÃO EM MINAS GERAIS	179
5.2 COMUNICAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA	189
5.3 O <i>BALANCED SCORECARD</i>	199

5.4 A SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DE MINAS GERAIS	213
6. PERCURSO METODOLOGICO	220
6.1 PESQUISA INSTITUCIONAL	220
6.2 MÉTODO QUALITATIVO	221
6.3 ESTUDO DE CASO	223
6.4 A HERMENÊUTICA DE PROFUNDIDADE	225
6.5 DESCRIÇÃO DO <i>CORPUS</i>	231
6.6 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS	232
6.7 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS E PROTOCOLOS DE ANÁLISE	238
6.8 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS - ANÁLISE CRÍTICA DO DISCURSO	239
6.9 SÍNTESE OPERACIONAL DA PESQUISA	251
7. A GESTÃO ESTRATÉGICA NA SEF/MG - ANÁLISE DOS DADOS DA PESQUISA	253
7.1 PESQUISA INSTITUCIONAL NA SEF/MG	253
7.1.1 História	253
7.1.2 Serviços	254
7.1.3 Estrutura organizacional e administrativa	254
7.1.4 Diretrizes estratégicas	257
7.1.5 A gestão estratégica da SEF/MG	259
7.1.6 A comunicação da SEF/MG	265
<i>7.1.6.1 Públicos</i>	265
<i>7.1.6.2 Estrutura departamental de comunicação</i>	270
<i>7.1.6.3 Políticas, filosofias e objetivos</i>	271
<i>7.1.6.4 Diretrizes estratégicas</i>	278
<i>7.1.6.5 Processos</i>	288
<i>7.1.6.6 Técnicas e instrumentos</i>	292
<i>7.1.6.7 Sistemas de mensuração e avaliação</i>	293
7.2 A SEF/MG APRESENTA SEU DISCURSO DA ESTRATÉGIA	295

	317
7.3 A ESTRATÉGIA EM AÇÃO: ANÁLISE DAS REUNIÕES DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO ESTRATÉGICO DA SEF/MG	
7.3.1 Alinhando teoria à prática	326
<i>7.3.1.1 Os estrategistas da SEF/MG</i>	328
<i>7.3.1.2 As práticas da gestão estratégica</i>	346
<i>7.3.1.3 As reuniões de ADE como prática comunicativa</i>	349
7.3.1.3.1 <u>O local</u>	350
7.3.1.3.2 <u>Recursos tecnológicos</u>	356
7.3.1.3.3 <u>Recursos humanos</u>	358
7.3.1.3.4 <u>Recursos simbólicos</u>	363
7.4 A DIMENSÃO COMUNICACIONAL DA ESTRATÉGIA E A ESTRATÉGIA ORGANIZACIONAL COMO PRÁTICA COMUNICATIVA NA SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DE MINAS GERAIS	364
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS	371
REFERÊNCIAS	382
APÊNDICE A	392
ANEXO A	407

1. INTRODUÇÃO

A pesquisa realizada teve o intuito de analisar, a partir de estudo teórico e empírico, como os sujeitos organizacionais apreendem e conferem sentido à estratégia organizacional em sua vivência cotidiana e, a partir daí, orientam suas ações nas organizações – ou seja - como a estratégia se configura como *prática em uso*. Para isso, propôs debruçar-se sobre os processos de gestão da comunicação da estratégia, notadamente por meio dos princípios orientadores do *Balanced Scorecard* (BSC) na Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais (SEF/MG).

Para dar conta dessa análise, buscou-se compreender a inserção da instituição estudada no contexto social mais amplo, qual seja, imersa no curso das principais transformações contemporâneas no âmbito do Estado. Dentre elas, destacam-se os processos de implantação de sistemas de gestão empresarial nos órgãos de governo e a decorrente necessidade em tornar mais eficaz a comunicação com seus públicos. É nesse movimento que se localiza o problema de pesquisa, tendo em vista os desafios oriundos dessa problemática - os impactos da mudança organizacional¹ vivenciados pelos sujeitos organizacionais, no âmbito de uma organização em particular, a partir das transformações que vêm reconfigurando o seu modo de fazer, ser e estar no seu ambiente de trabalho – o que, por sua vez, tem relação direta com o modo como a organização compreende e institui seus processos comunicativos.

Ao buscar compreender como a estratégia organizacional configura as práticas comunicativas na SEF/MG, buscou-se perceber a recursividade do processo, ou seja, como essas mesmas práticas (de comunicação) configuram a estratégia e compreendem, tanto o processo formal de geração de quadros de significados que

¹ Embora não seja do interesse desta pesquisadora avançar nessa discussão, compreende-se mudança organizacional como “[...] os processos ou intervenções organizacionais que sejam ou abrangentes ou profundos ou marcantes, vivenciados por organizações (empresariais e instituições) e que resultam na produção de alterações significativas no ambiente organizacional”(REIS, 2006, p. 283).

direcionam as ações cotidianas dos servidores organizacionais, quanto aquilo que escapa aos mecanismos de gestão e mensuração, quando da construção de sentidos por esses mesmos sujeitos em interação.

Para que essa análise fosse possível, o trabalho teve início com um resgate da perspectiva interacional da comunicação, a partir de autores como Mead (1962), Goffman (2007) e Quéré (1991, 2003), como contraponto ao paradigma funcionalista hegemônico, especialmente no que se refere ao ambiente organizacional, da comunicação como transmissão de informação. Esse será subsídio importante nas análises apreendidas e como pressuposto teórico para o segundo eixo deste trabalho, a saber - o interesse científico pelas questões de ordem prática, o fazer cotidiano. Entende-se que, avançando na noção da recursividade entre mente, *self* e sociedade (a perspectiva interacional desses autores mencionados) além das proposições de Bourdieu (2009) e, principalmente, de Giddens (2003) são essenciais para compreender como os indivíduos, em interação, produzem ou reproduzem sistemas sociais ou da supraestrutura vigente. Ou seja, para o interesse desta pesquisa, a partir de quais pressupostos se pode compreender indivíduos, organizações e sociedade como instâncias articuladas de um mesmo fenômeno.

Somente a partir desses entendimentos, especifica-se, portanto, a abordagem sobre comunicação organizacional enquanto fenômeno social de compartilhamento de sentido entre interlocutores, processo sempre marcado pelo contexto em que se realiza e que ajuda a constituir. Por essa perspectiva, o contexto organizacional marca a especificidade de um tipo de relação, que se dá entre determinados tipos de interlocutores a partir de simbologias e interesses específicos. E, dentro o arcabouço simbólico que integra o contexto organizacional, destaca-se a centralidade da noção de estratégia e que, tal como o conceito de comunicação, é tomada neste trabalho a partir

de uma abordagem interacional. Assim, a perspectiva da estratégia como prática é apresentada neste trabalho como potente possibilidade analítica das interações organizacionais, a partir da articulação entre praticantes, práxis e práticas, de onde se pode melhor compreender a recursividade das transformações sociais no nível das práticas discursivas. Ou seja, como a estratégia organizacional constitui materialidade simbólica que engendra interações comunicativas, orienta práticas, participa do processo de construção identitária de sujeitos e, assim, constitui as organizações e a própria sociedade.

Ao propor um estudo que busca tal arcabouço teórico como aporte para compreensão da realidade organizacional (e social), justifica-se a relevância da pesquisa, inclusive como uma possível contribuição à defasagem apresentada por Reis, Marchiori e Casali (2010, p.180-181), quando afirmam que a perspectiva da estratégia como prática ainda é incipiente “[...] no campo das discussões, [e ainda] demandam estudos empíricos e desenvolvimento teórico que possam demonstrar sua adequação enquanto explicativas da relação comunicação - estratégia no contexto das práticas organizacionais contemporâneas”.

Para compreender melhor essa dinâmica, buscou-se analisar um tipo de ação organizacional que bem evidenciasse, do ponto de vista da organização, o discurso construído sobre si mesma e os modos pelos quais, nas práticas discursivas, ela posiciona alguns de seus interlocutores (integrantes de seu público interno²) e a si mesma no contexto de ordens de discurso mais amplas, bem como mostrasse, do ponto de vista dos interlocutores organizacionais, como negociam sentido e orientam suas ações no seu trabalho. Assim, elege-se analisar o sistema de gestão *Balanced Scorecard* (BSC) na Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais (SEF/MG), no

² Considera-se aqui público interno funcionários ou empregados de uma organização, tal como referendado na bibliografia clássica de comunicação organizacional e relações públicas. (FORTES, 2003 e KUNSCH, 2003).

âmbito de uma reflexão ampliada sobre a administração pública contemporânea e seus reflexos na comunicação dos órgãos governamentais (a comunicação pública).

A SEF/MG atravessa um momento bastante peculiar em termos de sua gestão e precisa ser contextualizada pela sua inserção nos programas do governo estadual de Minas Gerais. Desde 2003, alinhada a um movimento mundial de adoção de um ambiente de competitividade e de práticas de gestão mais eficientes e eficazes na prestação do serviço público, a instituição tem adotado um claro foco em resultados por meio do estabelecimento de metas de produtividade e, principalmente, do fortalecimento de sua capacidade de gestão estratégica.

Segundo Guimarães e Melo (2010), o governo de Minas Gerais destaca-se na administração pública brasileira como o de gestão mais inovadora da atualidade. As inovações adotadas pelo governo, de 2003 a 2010, são apontadas como sem precedentes na história da gestão pública no País. A partir da visão de tornar Minas Gerais o melhor estado para se viver, foi lançado o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2003-2020, que traçou os objetivos estratégicos e previu ações em diversos setores do Estado. O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado passou então a servir como referencial básico para o modelo de gestão do governo do Estado, até agora descrito em três grandes fases: o Choque de Gestão (2003-2006), o Estado para Resultados (2007-2010) e a Gestão para a Cidadania (2011-2014). A proposta central é que todas as estratégias implantadas pelos órgãos do governo estejam alinhadas aos objetivos globais e que a totalidade dos gastos governamentais sejam revertidos em resultados efetivos e mensuráveis para a sociedade.

O compromisso coletivo e permanente com a qualidade do gasto público é defendido como um dos pilares da estratégia do Governo, que pretende alcançar seus objetivos baseado no binômio qualidade fiscal e gestão inovadora e eficiente. Esses

pressupostos estão diretamente relacionados ao negócio da SEF/MG que, tal como as demais secretarias de governo, também têm adequado sua estrutura e processos às novas diretrizes governamentais, pressupondo maior engajamento de seus servidores com os objetivos pretendidos, com vistas a cumprir as metas e os resultados pactuados no Acordo de Resultados – instrumento de pactuação de resultados que estabelece, por meio de indicadores e metas, quais compromissos devem ser entregues pelos órgãos e entidades do poder executivo estadual.

É nesse contexto, num momento em que a organização aparenta já ter vivenciado a fase mais crítica do processo, sua implementação pelo Choque de Gestão e, também, sua institucionalização pelo Estado para Resultados, que é tomada como objeto de estudo. Uma vez que as preocupações do governo se voltam para a continuidade do processo (permanente questão de fundo, já que uma troca de governante nas eleições estaduais, a cada período de quatro anos, pode comprometer o encaminhamento de todos os projetos do governante anterior), acredita-se ser pertinente analisar como as diretrizes estratégicas, de certo modo, já se encontram retidas na cultura da SEF/MG, ou seja, na prática cotidiana de seus servidores. É exatamente essa apropriação e criação de sentido sobre a estratégia, transformada em ações de ordem prática, que irá garantir sua perenidade como cultura organizacional – um quadro de significados compartilhado capaz de ultrapassar, inclusive, as trocas de governo.

Nesse sentido, acredita-se na contribuição desta pesquisa, não apenas no âmbito acadêmico – ao trazer reflexões sobre a prática da gestão estratégica pelo viés da comunicação e numa perspectiva que não seja nem meramente instrumentalista (e pretensamente normativa) nem meramente descritiva - mas também no ambiente do mercado, contribuindo para que a SEF/MG conheça mais sobre o próprio processo

vivido por seu corpo de servidores, bem como para que outras organizações também possam ampliar seu conhecimento a partir dessa experiência. Espera-se que esta tese possa contribuir para que academia e mercado conheçam mais sobre os processos de apropriação da estratégia pelos sujeitos, uma perspectiva tão cara aos interessados tanto nos mecanismos mais formais de gestão (notadamente no campo da administração), quanto em construção de sentido (especialmente em comunicação organizacional).

Em síntese, a questão de pesquisa buscou compreender como os sujeitos organizacionais praticam a estratégia e quais sentidos da estratégia se deixam ver a partir de sua vivência cotidiana. Como questões subjacentes, interessou perceber como se articulam processos formais de gestão estratégica, especialmente o BSC, com os esforços de comunicação organizacional, na prática da estratégia. Assim, o objetivo geral foi compreender como a estratégia é comunicada e atua na coordenação da ação conjunta dos atores organizacionais da SEF/MG, a partir de pesquisa empírica sobre o processo de gestão estratégica.

Assim, os objetivos específicos foram:

- revisar os estudos interacionais da comunicação, como pressuposto teórico para as análises pretendidas;
- adotar uma teoria social de fundo (teoria da estruturação) que permitisse uma articulação entre os estudos interacionais e os estudos sobre estratégia organizacional a partir de uma perspectiva comunicacional;
- apresentar as principais perspectivas das discussões contemporâneas de comunicação organizacional, especialmente a partir da abordagem da Estratégia como Prática (EcP);

- analisar a inserção da SEF/MG num contexto mais amplo de discussão, qual seja, a administração e a comunicação públicas contemporâneas e os principais mecanismos de formulação e gestão da estratégia (especialmente, o *Balanced Scorecard*);
- compreender em que medida as diretrizes estratégicas constituem um quadro de significados gerado pela organização, a partir de pesquisa empírica sobre material institucional da gestão estratégica da SEF/MG, e como a liderança executiva, atores-chave no processo de implantação do BSC, praticam a estratégia, dando a ver como a comunicação participa e viabiliza esse processo.

Desse modo, as análises são fundamentadas em estudo de caso único, amparadas pela metodologia da interpretação proposta pela hermenêutica de profundidade (THOMPSON, 1995). Segundo essa perspectiva, nas ciências sociais, lida-se com um objeto sem paralelo nas ciências naturais, pois analisa-se um campo sempre pré-interpretado, no sentido de que as pessoas que conformam o domínio analisado, nas suas vivências cotidianas, já têm certo grau de compreensão sobre esse mundo e o seu estar nesse mundo, de modo que os pesquisadores empreendem um esforço de reinterpretação a um domínio já pré-interpretado. Por isso, o autor defende não se tratar de uma mera concatenação explicativa de objetos e acontecimentos, mas de interpretar a própria construção de um mundo partilhado por sujeitos no curso cotidiano de suas vidas. Para isto, no entanto, desenvolve-se uma orientação metodológica que dê conta de, num processo de diferentes tipos de análise, legitimá-los reciprocamente. Integram esse esforço uma análise sócio-histórica, uma análise formal ou discursiva e, por fim, uma interpretação propriamente dita.

Como método de análise dos dados, elegeu-se orientar pela Análise Crítica do Discurso (ACD), tal como proposto por Fairclough (2001), buscando evidenciar as três

dimensões do discurso nos materiais institucionais sobre a gestão estratégica da SEF/MG e no material coletado na participação desta autora das reuniões de análise de desempenho da organização (um dos mecanismos preconizados pelo BSC). Assim, buscou-se perceber como texto, prática discursiva e prática social estão imbricados e exercem, tanto uma função identitária (na medida em que ajudam a forjar as identidades dos sujeitos), quanto uma relacional (na medida em que são materialidades simbólicas para negociação de sentido entre sujeitos) e outra ideacional (na medida em que são carregados de significação e, portanto, ideologia). A escolha metodológica reforça o interesse em compreender a tensão presente no próprio discurso dos sujeitos, quais sejam, tanto sua força conservadora, visto que tende à afirmação (de identidades e relações sociais), quanto também sua força criativa, já que o discurso é também possibilidade de transformação - pelo discurso, (re-)significam-se sujeitos, práticas e estruturas.

A composição do *corpus* buscou privilegiar, dentre o material institucional sobre estratégia produzido pela SEF/MG e disponibilizados para esta pesquisa, aqueles que melhor evidenciariam as dimensões do discurso organizacional.

Dentre o amplo material institucional produzido por esse órgão governamental compreendendo o período de 2009 a 2013, teve-se acesso aos planos e mapas estratégicos e suas atualizações, ao sistema de intranet, apresentações de Power Point utilizadas como apoio em reuniões, arquivos do informativo virtual (newsletter), banco de imagens, vídeos, dentre outros, num total de 280 arquivos e mais de 2.000 páginas de documentos. Após analisados, foram selecionados para integrar o *corpus* do trabalho um total de cinco peças que permitiram evidenciar aspectos relevantes de como se conforma o discurso da SEF/MG. São elas: um arquivo digital em formato.pdf contendo o mapa estratégico da organização e apresentando a dinâmica da gestão

estratégica; um arquivo digital em formato pdf, apresentando a comunicação da gestão estratégica e três apresentações em *Power Point* utilizadas pela alta gerência sobre a gestão estratégica.

No âmbito dos servidores da SEF/MG, o *corpus* foi selecionado a partir da participação como ouvinte em treze reuniões de Análise de Desempenho Estratégico (ADE), das unidades organizacionais que compõem a secretaria, no nível da alta gerência (órgãos diretamente ligados ao gabinete, superintendências e diretorias). Por abordarem questões estratégicas e, muitas vezes, sigilosas, foi acordado que a pesquisa não faria análises do conteúdo das reuniões mas, sim, de sua sistemática e de aspectos pontuais que pudessem iluminar, tanto os interesses da pesquisa, quanto a própria gestão da estratégia na organização.

Assim, as análises buscaram perceber tanto o quadro de significados que compõe o discurso organizacional sobre estratégia (e como este conforma sua identidade e pressupõe ou tenta engajar seu corpo de servidores), quanto como os atores organizacionais praticam a estratégia (acionando significados mas sempre os atualizando nas interações e, assim, negociando e construindo novos sentidos). A proposta buscou evidenciar como, nas práticas discursas, uma relação se deixa ver tanto pelo posicionamento de seus interlocutores quanto pelo constrangimento sofrido por forças sociais (e ideológicas) mais amplas.

Em termos de estruturação, após uma breve introdução sobre os objetivos da tese, delimitação do objeto, linhas teóricas e metodológicas de abordagem, o capítulo 2 referencia os estudos interacionistas como aporte de grande interesse para uma reflexão sobre a comunicação na contemporaneidade. O capítulo 3 parte da teoria da prática, de Bourdieu, e da teoria da estruturação, de Giddens, como proposta de suplantar as dicotomias de análise social como entre micro e macroestrutura ou entre indivíduos e

sociedade. Assim, no capítulo 4, os esforços de gestão da comunicação organizacional são entendidos como prática de relações públicas, discutida a partir da busca das organizações pela legitimação social. Inserindo o discurso organizacional no cerne da análise, contrapõem-se os estudos clássicos da estratégia, que a tomam por uma perspectiva gerencial, com a proposta da Nova Teoria da Estratégia, de Pérez e Massoni, que fundamenta a estratégia na comunicação, por um viés relacional. Articula-se, assim, essa corrente de estudos com a da estratégia como prática trazida, dentre outros, por Whittington, Golsorkhi, Jarzabkowski e Orlikowski.

Para a contextualização do objeto de pesquisa, apresentam-se, no capítulo 5, as discussões contemporâneas sobre gestão e comunicação públicas, descrevendo o processo de implantação da gestão por resultados e do choque de gestão em Minas Gerais, até desembocar na metodologia de gestão estratégica *Balanced Scorecard* e nas especificidades de sua implementação na Secretaria de Fazenda de Minas Gerais (SEF/MG).

O capítulo 6 dedica-se a descrever o percurso metodológico da tese, que elegeu uma abordagem metodológica de natureza qualitativa, com estudo de caso único, baseada na hermenêutica de profundidade proposta por Thompson e na Análise Crítica do Discurso, por Fairclough.

Assim, o capítulo 7 inicia-se com uma pesquisa institucional que traz as principais definições estratégicas e esforços formais de comunicação da instituição, analisando o material por ela produzido, sobre sua estratégia, pautado nos princípios do *Balanced Scorecard* e da comunicação mobilizadora. Após esse empreendimento, a prática da estratégia é analisada a partir da observação de treze

reuniões de Avaliação de Desempenho Estratégico (ADE), realizadas no 3º trimestre de 2013, tomando como eixos de análise a caracterização dos praticantes da estratégia (os estrategistas da SEF/MG), das práticas que envolvem a gestão estratégica (local, recursos tecnológicos, humanos e simbólicos) e da prática situada da reunião de ADE como prática comunicativa (já que social e discursiva) da Fazenda. Propõe-se, assim, uma matriz conceitual para defender a indissociabilidade entre comunicação e estratégia, possibilitando situar as ações estratégicas (essencialistas ou práticas) e comunicacionais (transmissivas ou relacionais) das organizações, de modo a fomentar a reflexão crítica sobre elas.

O estudo finaliza, no capítulo 8, tecendo algumas considerações sobre os principais pontos desenvolvidos na pesquisa, indicando algumas limitações e também sugestões de trabalhos futuros que possam fortalecer ou complementar as propostas da tese, seguido pelas referências, apêndice A que apresenta pesquisa da SEF/MG sobre o Grau de Orientação Estratégica (GROE) de seu corpo de servidores e anexo A, que apresenta o histórico da gestão estratégica da SEF/MG.

2. A COMUNICAÇÃO NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

As ciências humanas desenvolveram-se, desde a segunda metade do século XIX, segundo a concepção positivista de construção do saber científico, até então empregada no campo das ciências naturais. Almejava-se alcançar, no estudo das ciências humanas e sociais, as mesmas condições de neutralidade científica (com um domínio absoluto do pesquisador sobre seu objeto de estudo) e uma perspectiva de segmentação do saber, a partir de uma visão fragmentada, mecanicista e causal da realidade. Contudo, ao tomar o homem (e suas relações, constituindo a sociedade) como objeto de estudo, as ciências humanas e sociais colocaram em cheque os limites do pensamento positivista e têm contribuído para uma redefinição do fazer científico, com uma abordagem que privilegia aspectos como a complexidade dos fatos sociais e a contribuição dos diversos saberes na produção desse conhecimento.

É ainda na esteira do positivismo que surgem os primeiros estudos no campo da comunicação. Em resposta à emergência e consolidação dos meios de comunicação de massa, no início do século XX, a produção acadêmica sobre o tema ganha impulso, sobretudo, a partir dos estudos desenvolvidos no âmbito do chamado *Mass Communication Research*, que tiveram na Universidade de Columbia um dos seus principais polos irradiadores. Focados precipuamente na reflexão sobre as funções e os efeitos da mídia, essas pesquisas pioneiras buscavam entender o papel desempenhado pela mídia em uma sociedade que passava por profundas transformações, como a consolidação do capitalismo e das democracias modernas, além da ocorrência das duas grandes guerras mundiais. Ao mesmo tempo, esses estudos perguntavam ainda como as narrativas e imagens difundidas pelo cinema, TV, rádio e imprensa afetavam o dia a dia do homem comum e, em especial, seu comportamento como consumidor e eleitor.

Desenvolvidas sob inspiração da sociologia funcionalista e das teorias da sociedade de massa, essas investigações pensaram a comunicação em um modelo que, mais tarde, ficou conhecido como *paradigma informacional*. Nessa perspectiva, as trocas comunicativas são pensadas como um processo transmissivo, no qual informações são transportadas do emissor ao receptor. Marcada por uma compreensão linear do fenômeno comunicativo, essa abordagem pensa a comunicação sobretudo sob o ponto de vista da eficácia³. Ao mesmo tempo, ligado à noção de *massa*, o receptor é percebido, frequentemente, como ator incapaz de opor resistência aos conteúdos que lhes fossem oferecidos. Nesse contexto, a ideia de manipulação ideológica aparece como uma referência frequentemente associada ao papel desempenhado pela mídia, então percebida como onipotente, em face de audiências tidas como atomizadas e apáticas⁴.

Ao longo do século passado, no entanto, o campo de pesquisa em comunicação passa a ser irrigado por contribuições conceituais das mais diversas áreas, que complexificam o conceito de interação e redimensionam o entendimento sobre as práticas comunicativas. Nesse contexto, a comunicação passa a ser percebida em viés menos mecânico e atenção renovada é concedida à globalidade do processo dialógico instaurado entre os diferentes sujeitos na vida social. Essa virada conceitual é devedora, sobretudo, da contribuição de pesquisadores que se dedicaram ao estudo sobre as interações, contribuindo para renovar as bases teóricas nas quais a comunicação é pensada.

³ Seriam eficazes os processos comunicativos no qual o emissor consegue produzir, no receptor, as representações mentais pretendidas.

⁴ Com o tempo, ainda no âmbito do *Mass Communication Reserach*, a ideia de onipotência da mídia dá lugar à percepção de que seus efeitos são limitados. Essa mudança de perspectiva é fruto de pesquisas de campo e experimentos realizados ainda nos anos de 1940. Se redimensionam o lugar conferido ao receptor, essas inovações não apagam, ainda, as limitações do conceito de comunicação subjacente a essa corrente de pesquisa, marcado por um caráter transmissivista, mecânico e linear.

2.1 A COMUNICAÇÃO COMO INTERAÇÃO SOCIAL

Se o *Mass Communication Research* desempenha um papel inaugural nos estudos sobre a comunicação, a contribuição de autores filiados à corrente do interacionismo permitiu a reconfiguração de pressupostos fundamentais para a compreensão das práticas comunicativas. Como nos lembra Winkin (1998), um grupo de pesquisadores tentava, ainda nos Estados Unidos e na mesma época (meados do século XX), retomar os estudos da comunicação por meio de uma abordagem interpessoal. Esses estudiosos, embora não tenham compartilhado necessariamente os mesmos centros de pesquisa⁵, compartilhavam uma mesma matriz paradigmática, ancorada em um modelo *orquestral* da comunicação, em oposição a um telegráfico, em que a comunicação, aos moldes de um telégrafo, é algo transmitido de uma fonte emissora a outra receptora. A analogia da orquestra enfatiza que a comunicação é um todo integrado em que o indivíduo não é sua origem (emissor) ou fim (receptor). Ao contrário, cada sujeito *participa* da comunicação, integra esse processo complexo, que não pode ser reduzido a poucas variáveis lineares, com começo, meio e fim. Ganha força, nessa perspectiva, a noção de contexto da comunicação, o quadro sociocultural que orienta os processos de significação dos sujeitos, como se verá adiante.

Os pesquisadores do *Colégio Invisível* estavam interessados em compreender os *códigos* que regem o comportamento humano – como esse corpo de regras é instituído, selecionado e apreendido pelos sujeitos - em certa cultura. O comportamento pessoal e interpessoal, para eles, seria organizado por esses códigos, responsáveis por fomentar a significação pelo homem, a partir de contextos específicos – daí a ideia de que “[...] todo homem viveria necessariamente (embora inconscientemente) em e por códigos, pois todo comportamento implica o seu uso” (WINKIN, 1998, p.31).

⁵ Daí serem designados como componentes de um *Colégio Invisível*.

Impossível não notar um paralelo nesse entendimento com o objeto deste trabalho, já que se fala de estratégia como um conjunto de *códigos*, materializada em discursos e recursos, que orientam o comportamento humano no trabalho – e como esse quadro de significados é elaborado, selecionado e apreendido pelos sujeitos – em uma organização. Fala-se, então, da estratégia como prática em uso, conceito tão caro a esta pesquisa e que será desenvolvido posteriormente.

Atualmente, muito se diz sobre a superação do modelo telegráfico da comunicação, aceitando-o como plenamente ultrapassado. No entanto, chama-se a atenção para o perigo de naturalizar essa questão sem, contudo, construir novas perspectivas paradigmáticas que ajudem na compreensão do fenômeno comunicacional.

Instigados por esse desafio é que se propõe retomar o viés interacional como potente matriz conceitual para (re)pensar a comunicação, de modo geral, e a comunicação organizacional, em particular. Comunicação e organizações não são instâncias que podem ser analisadas como entidades concretas, separadas, exteriores aos indivíduos ou de teor diverso a eles. Ao contrário, trata-se de *complexus* constituídos pelas, nas e a partir das interações entre os sujeitos, são “[...] *complexus* de diálogos, subjetividades e significação” (BALDISSERA, 2010, p. 61). São, por isso, da ordem do devir, conformações em permanente estado de transformação, atualizadas nas relações. Com isso, no entanto, não se quer dizer que não sejam e, pelo contrário, crê-se que essa ideia reforça o entendimento das organizações como agentes sociais, entidades coletivas protagonistas de ações e transformações na sociedade, como se pretende demonstrar.

Nesse sentido, o estudo das interações parece uma perspectiva teórica que amplia as possibilidades analíticas da comunicação no contexto organizacional. No

entanto, para chegar a tal abordagem, propõe-se um percurso de resgate às raízes dessa orientação a começar pelas contribuições de George H. Mead e seus sucessores.

2.1.1 Mead e o interacionismo simbólico

Para além das contribuições dos estudiosos da Escola de Chicago (principalmente pela figura de John Dewey), dos estudiosos da Escola de Palo Alto (especialmente Gregory Bateson) e do *Mental Research Institute* (Don Jackson, Paul Watzlawick e Janet Beavin), Erving Goffman e, mais contemporaneamente, Louis Quéré, destaca-se a figura de George H. Mead como pensador pioneiro nos estudos interacionais.

O autor integra a primeira geração da Escola de Chicago, e sua obra recebe forte influência dos pragmatistas norte-americanos, voltados para uma filosofia da ação. A proposta teórica genericamente denominada interacionismo simbólico, oriunda principalmente do campo da sociologia e da psicologia social, tem sido amplamente resgatada pelos estudos da comunicação, notadamente em discussões sobre a intersubjetividade e a caracterização construtiva do papel dos sujeitos envolvidos no processo de troca simbólica. Foi um dos seguidores de George H. Mead, Herbert Blumer, quem, num artigo de 1938, procurou sintetizar as ideias desenvolvidas por George H. Mead e, assim, cunhou o nome desta linha de pesquisa como interacionismo simbólico (JOAS, 1999; SOUSA, 2004).

Para George H. Mead, o comportamento humano é explicado pela inserção dos sujeitos no mundo, inaugurando uma perspectiva interacional e situacional de estudos em que a comunicação está no centro da análise. O autor não trabalha com suposições

de quadros mentais, mas insere suas análises na ação dos sujeitos, no comportamento (ação encarnada em discurso, materialidade).

Com suas ideias, George H. Mead defende que o indivíduo não existe fora da sociedade e a sociedade é construída *pelos indivíduos em interação*, entendendo que indivíduos e sociedade se constituem juntos e no mesmo movimento. É nas interações, mediadas pela linguagem e pelo simbólico (ou seja, pela comunicação), que o homem constrói a si mesmo e sua realidade, tanto sofrendo as influências contextuais quanto conformando o contexto em que se insere.

O contexto em que os estudos de George H. Mead se desenvolveram remete ao período em que, oriundos da teoria evolucionista de Darwin, os filósofos pragmáticos passaram a estudar o indivíduo como um ser evolucionário, articulando dois conceitos até então tomados como incompatíveis - natureza e experiência (algo considerado não natural). O conceito de experiência é central na obra de John Dewey, entendido como algo que penetra a natureza, nela acontece e a constitui, não havendo separação entre uma coisa e outra. A realidade é, para o autor, o resultado de um processo de relações mútuas em que os corpos agem uns sobre os outros, modificando-se reciprocamente.

Assim, George H. Mead tornou-se colaborador de John Dewey, um dos principais pragmáticos norte-americanos da virada do século XIX para o século XX, posicionando-se como um psicólogo social e trabalhando com temáticas observáveis acerca do comportamento humano. Considera-se, também, que George H. Mead era um behaviorista social⁶, interessado em investigar a conduta humana pelo ato social, sua unidade básica de análise, que se constitui de uma dimensão exterior ao indivíduo (expressão) e outra interior (processos psicológicos intra-humanos). O comportamento do homem, segundo postula George H. Mead, só pode ser estudado no nível social,

⁶ A expressão *behaviorista social* marca sua posição em relação a John B. Watson. George H. Mead se opunha a John B. Watson por considerar suas ideias demasiadamente simplistas, concebendo o ato individual de maneira isolada do contexto social, do ato social (MORRIS, 1962).

pois o homem não pode ser separado do contexto em que as interações acontecem (MORRIS, 1962). É dessa forma que George H. Mead propõe um rompimento com as posições clássicas que estabelecem uma dicotomia entre indivíduo e sociedade.

O conceito-chave para George H. Mead, como visto, é o de ato social (que é justamente a interação), entendido como um *ato completo* marcado pela reflexividade que incorpora a sociedade, o *self* e o espírito/a mente⁷. A noção de reflexividade pressupõe que, numa interação, quando se estimula o outro, estimula-se a si mesmo - o estímulo já é uma possibilidade construída por um, intersubjetivamente, e modula o modo como este irá se relacionar com o outro. Estímulo e resposta não são instâncias separadas e encadeadas, mas existentes uma na outra - estímulos são, *ao mesmo tempo*, respostas. Do mesmo modo, não se trata de um processo consciente e previsível - é *no curso da interação* que os comportamentos são modulados, a partir das reações que surgem, sempre em relação ao outro. Trata-se, pois, de uma visão de que o mundo é construído *nas relações* – ou melhor, *nas interações*.

Com o conceito básico de sociedade, um aglomerado dinâmico de comportamentos cooperativos em interação, George H. Mead postula que os indivíduos entendem as intenções e agem sempre em relação ao outro. É justamente nesse contínuo processo de imaginar as intenções e prever as ações do outro, moldando nossas respostas e as do outro, respondendo aos estímulos de si e dos outros, que os indivíduos criam um ambiente de cooperação e constituem, assim, a sociedade. Esse processo só se realiza pela comunicação donde se depreende a afirmação de que a sociedade emerge pelos gestos significantes, ou seja, a partir da comunicação.

A sociedade, para George H. Mead, “[...] existe enquanto atividade cooperativa de

⁷ Como explica França (2008, p.74), essas são as “[...] três categorias analíticas que Mead aciona para ultrapassar a dicotomia entre indivíduo e sociedade, entre consciência de si e consciência coletiva”. *Mind, self and society* é também o nome de sua obra de referência, onde esses conceitos são amplamente trabalhados.

indivíduos, enquanto realização permanente de atos e trocas possibilitadas pela comunicação.” (FRANÇA, 2007, p. 6). Para o autor, a sociedade emerge a partir da simbologia compartilhada pelos indivíduos, ou dos *símbolos significantes* do grupo. É a partir da capacidade do homem em produzir símbolos significantes nas suas interações, ou manipular a linguagem, que os indivíduos produzem sentido e criam um ambiente de cooperação - constituem a sociedade. Esse entendimento parece crucial para pensar a organização também enquanto atividade cooperativa de indivíduos, enquanto realização que emerge de atos comunicativos.

A concepção de *personalidade social do indivíduo (self)* presente na teoria de George H. Mead pressupõe que o indivíduo tem uma consciência de si e que atua em relação a si mesmo, tal como em relação ao outro, tornando-se um *objeto para si mesmo*, uma construção social. Essa perspectiva assume que o indivíduo representa papéis sociais, ao longo da vida, manipulando gestos significantes a partir do universo simbólico compartilhado pelo grupo, mas que também é dotado de porção criativa e impulsiva.

Esse conceito também é caro enquanto se volta a atenção, nesta pesquisa, a indivíduos que ocupam cargos em uma organização: a SEF/MG. Para além de outros papéis que representem na sociedade, como o de pai, eleitor ou torcedor de futebol (e que são conformados por valores culturalmente compartilhados), no âmbito da organização, sua ação é, em grande medida, prescrita por códigos de conduta específicos ao cargo que ocupa (e que são conformados e legitimados no âmbito das relações com seus pares).

George H. Mead define *self* como um processo ou uma construção social composta de duas dimensões, o *eu* e o *mim*, sendo o *eu* a parte impulsiva, espontânea, desorganizada e imprevisível do indivíduo e o *mim* o outro generalizado, constituído

por padrões organizados e compartilhados com outros. Todo ato social se inicia com um impulso do *eu* - a força motriz da ação - orientado pelo *mim* - o senso de direção social. Nesse sentido, pode-se entender *mim* como a força que orienta o comportamento socialmente aceitável, e o *eu* como os impulsos criativos e imprevisíveis do homem. Nas palavras de George H. Mead (apud FRANÇA, 2007, p.6) - “[...] o ‘eu’ convoca o ‘mim’ e lhe responde. Tomados juntos, eles constituem a personalidade tal como ela se manifesta na experiência social.”

Com isso, compreende-se que investir em um papel social, ou em um cargo organizacional, não compreende mera reprodução de certos padrões de comportamento tidos como adequados. Compreende, também e, principalmente, renovar esses padrões na medida em que, ao representá-lo, uma atualização é realizada, com todo o potencial criativo e a força do *eu* que habita cada um.

Uma das principais contribuições de George H. Mead é esse conceito do “[...] outro generalizado [que corresponde à] comunidade organizada ou o grupo social que dá ao indivíduo a unidade de seu próprio *self*” (MEAD, apud FRANÇA, 2007, p.6). O *outro generalizado* constitui-se pela projeção dos papéis, sentimentos e reações do outro, considerados a partir dos padrões da sociedade em que os indivíduos se encontram, tornando-se o papel unificado em que o indivíduo passa a se ver. É uma construção social, a partir da percepção global de como o indivíduo é visto pelos outros. O *self* emerge pela internalização desse outro generalizado. Ao assumir permanentemente o papel do outro generalizado, o indivíduo desenvolve o conceito de *self*, ou seja, desenvolve sua personalidade social, incorporando os preceitos desse outro generalizado às suas próprias ações.

O conceito de mente (*mind*) refere-se à capacidade do homem de, ao manipular símbolos significativos compartilhados – linguagem -, produzir respostas por seleção e

escolha. A mente refere-se essencialmente à *inteligência reflexiva* do homem, ou ao processo de interação da pessoa consigo mesma, ao caráter racional da reflexão. Esse processo de reflexão mental é um dos pilares dos estudos de George H. Mead, fornecendo os parâmetros lógicos para o entendimento do indivíduo como ator social e não como um receptor passivo. Nesse sentido, os atos sociais são construídos pelos sujeitos que, na sua execução, reconfiguram-se.

Por essa perspectiva, George H. Mead ressalta a antecedência da comunicação sobre a mente apontando que é pela comunicação que a inteligência serve ao indivíduo. França (2007) salienta que o autor opõe-se à ideia segundo “[...]a qual a comunicação pressupõe a existência de espíritos capazes de se comunicar (e onde, então, a existência do espírito permanece “um mistério inexplicável”)” (FRANÇA, 2007, p.5) e cita as palavras do mesmo: “Não é mais a comunicação que é um produto do espírito. O espírito emerge pela comunicação, através de uma conversação de gestos, em um processo ou contexto social” (MEAD, apud FRANÇA, 2007, p.6).

O que permite ao homem relacionar-se com os outros, construindo o mundo social, é sua capacidade de comunicar, ou seja, de produzir gestos significantes – que têm significado para quem os produz e gera sentido naquele a quem se dirigem. Essa capacidade de apropriação da linguagem e elaboração simbólica é propriedade essencialmente humana, bem como a capacidade de intervenção na sua ação, a partir da reação do outro e na sua própria (o movimento de reflexividade).

Os gestos, para George H. Mead, compõem o ato social, marcando seu início e servindo como estímulo à participação do outro. “O gesto existe em função de sua vinculação com a atitude, e ele é o meio, o mecanismo que permite o ajustamento entre as ações dos diferentes organismos” (FRANÇA, 2007, p.2). No entanto, George H. Mead diferencia alguns gestos como *especiais*, os que carregam ideias em si mesmos,

denominando-os gestos significativos, por conterem significação. É exatamente no processo de significação dos gestos, a partir de um universo simbólico compartilhado, que ocorre a comunicação. A linguagem assume, nessa perspectiva, um papel fundamental nas interações sociais conferindo especificidade para as comunicacionais.

A presença de estímulos e respostas em uma interação não é suficiente para que haja comunicação. Em muitos casos (no comportamento de uma multidão, ou no trabalho cooperativo das abelhas e das formigas, por exemplo), podemos encontrar uma conversação por gestos sem a presença dos símbolos significativos. Um gesto que convoca a resposta apropriada de outros organismos (um animal que sinaliza para o restante do grupo a presença de perigo), assim como a simples resposta inteligente dos diferentes membros do grupo a esse estímulo, em si mesmos não configuram um processo comunicativo. [...] É a linguagem, a presença de símbolos que confere a particularidade de certas interações caracterizadas por Mead de “conversação consciente”; uma significação aparece e atua na conversação apenas na medida em que os indivíduos são conscientes dela (FRANÇA, 2007, p.2).

O conceito de dupla afetação aponta para uma particularidade dos gestos significativos, que é o impacto que a consciência da significação produz, tanto no outro, quanto no sujeito da ação, que tem como reagir a seu próprio estímulo da mesma forma que o outro. Esse processo de dupla afetação marca a capacidade de previsão do indivíduo quanto ao papel do outro e sua possível resposta, manipulando seu próprio comportamento e buscando afetar o do outro. Esse princípio de afetação mútua é central nos estudos de comunicação face a face em que “[...] os dois indivíduos se encontram igualmente implicados, são igualmente convocados, e ambos sofrem modificações” (FRANÇA, 2007, p.4). Assim, “[...] o estímulo, na comunicação humana, é um estímulo para o outro, mas também para aquele que o emitiu, e provoca uma respostas nos dois organismos” (FRANÇA, 2007, p.3).

Os conceitos de antecipação e escolha estão por trás do princípio da dupla afetação e referem-se ao processo pelo qual o indivíduo prevê as reações do outro (que se originarão de seu gesto) e escolhe o comportamento que adotará como resposta,

manipulando uma simbologia compartilhada. Nesse sentido, o gesto significativo, que pode ser entendido pela linguagem, contém, simultaneamente, uma dimensão passada e outra futura, permitindo instaurar-se o princípio da afetação mútua que configura a comunicação social.

A linguagem instaura assim uma nova temporalidade na ação humana, e é desta maneira que as últimas fases de um ato afetam as primeiras, e aquilo que é um estímulo é também uma resposta (porque responde antecipadamente à resposta que vai produzir), e aquilo que é uma resposta é também um estímulo (porque age retrospectivamente no estímulo) (FRANÇA, 2007, p.4).

A linguagem, portanto, aparece como o que possibilita a manipulação da ação e molda a experiência do homem no mundo, nas suas relações. Compreender o ambiente organizacional é compreender os códigos em uso (linguagem) que engendram as relações que, recursivamente, constituem os indivíduos e as organizações – ou, poder-se-ia dizer, constituem os indivíduos em organizações.

Uma relação ternária entre o gesto significante do indivíduo, a resposta do outro e a finalização do gesto configura o movimento tríplice do ato social, composto pela imbricação desses processos. O gesto significativo – e pode-se entender a comunicação a partir desse conceito⁸ - tem, nesse sentido, uma “[...] reversibilidade, [uma] dupla natureza [que marca] sua inscrição relacional (ele existe no e através do outro)” (FRANÇA, 2007, p. 4).

George H. Mead resgata, ainda, o conceito de arco reflexo de John Dewey, caracterizado como um processo dinâmico circular, um movimento de reflexividade. Nessa perspectiva, e a partir do princípio da dupla afetação, a comunicação é

⁸ “Existe comunicação quando os gestos se tornam símbolos significativos, quando eles fazem parte de uma linguagem e trazem um sentido partilhado por todos os indivíduos envolvidos na ação” (FRANÇA, 2007, p.2).

compreendida como um processo reflexivo de estímulos e respostas⁹. Pela perspectiva do arco reflexo, a comunicação é o elemento constituinte do ato social, do qual não pode dissociar-se e, assim, também constituinte do espírito/mente (*mind*), da personalidade social do indivíduo (*self*) e da sociedade (*society*). Para George H. Mead, portanto, a comunicação

[...] é sobretudo um processo; o que se passa na conversação por gestos conscientes é um processo de indicação de certos estímulos e de seleção e modificação das respostas a estes estímulos no sistema de comportamento. Trata-se de um ato composto de fases que se influenciam. [...] esta reflexividade só é possível pela capacidade de utilização de gestos conscientes, que é um atributo do animal humano. Percebemos assim a extrema importância da comunicação no pensamento de Mead; ela é inseparável do ato social que ajuda a realizar. Como componente do ato, a comunicação intervém na construção do espírito, do self e da sociedade (FRANÇA, 2007, p. 4).

A centralidade da comunicação no pensamento de George H. Mead não significa, contudo, que se trata de um processo autônomo frente às relações sociais e, sim, que as relações sociais sustentam a comunicação, determinando e sendo determinadas pelo contexto social da linguagem. Conforme ressalta França (2007, p. 7),

na base da participação dos indivíduos em um processo de comunicação se encontra seu engajamento coletivo em uma atividade cooperativa [...] Não é o processo de comunicação que torna possível o processo social, mas o contrário [...] A comunicação, ele [Mead] destaca, é um meio, 'é o medium das atividades cooperativas em uma sociedade consciente de si' (p.309). A situação primeira, o dado fundamental, ele insiste sempre, é o ato social.

Embora não tenha desenvolvido uma teoria da comunicação propriamente dita, George H. Mead reserva um papel central à “[...] comunicação em suas reflexões sobre a constituição dos atos sociais. [...] É através da comunicação que se desenvolve o espírito, o self e a organização da vida social” (FRANÇA, 2007, p.1). Dessa forma, seu

⁹ Vale salientar a distinção desse conceito para o modelo clássico de comunicação E -> R (estímulo -> resposta), derivado dos pressupostos do behaviorismo clássico. Segundo essa perspectiva, um comportamento é sempre uma resposta a um estímulo específico, e a comunicação é esse processo linear e mecânico por meio do qual, ao se lançar um estímulo (mensagem), por meio de um canal, produz-se uma resposta. O conceito de arco reflexo, pelo contrário, entende a comunicação, não a partir de uma relação causal, mas como um processo multirreflexivo, dinâmico e circular, em que a fonte de estímulos é também de respostas e a de respostas, de estímulos.

trabalho inspirou o desenvolvimento de uma abordagem, nos estudos da comunicação, em que os sujeitos em interação social são, eles próprios e simultaneamente, fonte de estímulo e de resposta para suas ações e para as ações do outro. No processo de interação simbolicamente mediada, as ações dos sujeitos podem ser antecipadamente influenciadas pelas reações virtuais do outro, moldando e reconfigurando as relações e, assim, a sociedade. Como explica Joas (1999), George H. Mead considera que “[...] o comportamento humano se volta para as reações possíveis dos outros - por meio de símbolos, são elaborados esquemas e expectativas mútuas de comportamento que, entretanto, continuam mergulhados no fluxo de interação, de verificação de antecipações (JOAS, 1999, p. 139)”.

A interação social determina, portanto, tanto os comportamentos individuais, ao fornecer significados para a construção dos objetos pelos sujeitos, quanto a constituição da sociedade, ao organizar as relações estabelecidas pelos sujeitos. O caráter de interatividade atribuído à sociedade humana pressupõe uma dimensão de reciprocidade em que a ação de cada sujeito altera o quadro de representação dos demais, evidenciando um caráter de construção permanente e coletiva da vida social. Esses princípios colocam em xeque os fundamentos elementares da perspectiva clássica da comunicação, como aponta Daltoé (2003, p.13).

Os modelos lineares e unidirecionais se desfazem diante de sujeitos agentes capazes de interpretar os significados que o mundo lhes apresenta. As ideias de transmissão, efeitos diretos e anulação da consciência crítica perdem sua capacidade explicativa diante dos postulados do Interacionismo Simbólico.

George H. Mead é referenciado, assim, como o autor que formula as primeiras propostas para pensar a comunicação como âmbito de constituição e construção dos indivíduos e da vida social ou, como coloca França (2007, p. 11), de constituição “[...] dos indivíduos e comportamentos que se constroem em relação, face ao outro”. Embora as contribuições de George H. Mead não tragam novos elementos para a compreensão

dos fenômenos comunicativos, uma vez que são “[...] anteriores à maioria dos autores e teóricos que alimentam as reflexões sobre a comunicação na contemporaneidade” (FRANÇA, 2007, p.11), ele traz os fundamentos para a reflexão da comunicação por uma dinâmica relacional, como um momento de junção, de sobreposição, de efemeridade, de construção.

Naturalmente não encontramos em seu pensamento uma teoria que responda a todos os desafios trazidos pela comunicação; muitos aspectos (o tratamento da linguagem, o processo de significação, os conceitos de representação e imagem) são pouco desenvolvidos por ele. Mas para pensar o processo comunicativo, a dinâmica relacional, a configuração das interações, sua contribuição é insubstituível. [...] O pensamento de Mead nos coloca ainda hoje um desafio; ele fala da comunicação como momento de costura, de construção, de transição. A comunicação, portanto, é da ordem do movimento. Nosso desafio é desenvolver os instrumentos adequados para captar esse movimento (FRANÇA, 2007, p.11).

Para a comunicação organizacional, o pensamento de George H. Mead abre espaço para a discussão da dinâmica relacional das interações e a constituição dos indivíduos e (e em) organização. Implica conceber a própria organização como movimento, como construção coletiva de indivíduos em interação. E, assim, coloca-se em cheque as propostas clássicas e objetivistas dos estudos organizacionais derivados da metáfora das máquinas, tal como caracterizado por Morgan (2009)¹⁰ ou os modelos transmissionais/telegráficos da comunicação.

Uma das principais críticas que se faz ao interacionismo simbólico reside no fato de a fonte teórica desses estudos remeter-se mais à síntese produzida, a partir de Blumer (1980), do que aos conceitos originalmente desenvolvidos por George H. Mead, que desencadearam toda a produção teórica subsequente. Seus sucessores, no entanto, têm se esforçado para recuperar e articular o pensamento original do autor,

¹⁰ Morgan utiliza a metáfora das organizações como máquinas não apenas para situar as organizações modernas como burocráticas, industrializadas, caracterizadas pelas linhas de montagem, mas também para referir-se a um *pensamento mecânico* (teoria clássica da administração/administração científica).

como se pode ver nos esforços de Joas (1999), Daltoé (2003) e França (2007), referenciados nesta pesquisa.

Uma outra crítica diz respeito ao caráter abertamente liberal e criativo das interações, como se os sujeitos tivessem autonomia plena para criar e deslocar significados. Comentadores de George H. Mead, no entanto, afirmam que não é exatamente o que ele propõe, mas a leitura que fizeram de suas ideias. Para o autor, os sujeitos em ação são situados social, cultural e historicamente, sendo assim pré-condicionados. A ação dos sujeitos é tanto a expressão das estruturas condicionantes como também a possibilidade de alteração dessas estruturas, o que não corresponde a considerar os sujeitos como seres autônomos para uma livre criação de significados.

Blumer (1980) sintetizou as principais ideias de George H. Mead na proposição do que convencionou chamar interacionismo simbólico, a partir de três premissas básicas.

A primeira estabelece que os seres humanos agem em relação ao mundo fundamentando-se nos significados que este lhes oferece. [...] A segunda premissa consiste no fato de os significados de tais elementos serem provenientes da ou provocados pela interação social que se mantém com as demais pessoas. A terceira premissa reza que tais significados são manipulados por um processo interpretativo (e por este modificados) utilizado pela pessoa ao se relacionar com os elementos com que entra em contato (BLUMER, 1980, p.119).

Sobre essas três premissas, o autor ressalta, em primeiro lugar, a centralidade que o interacionismo simbólico confere ao significado, sendo esse uma instância formadora da ação. “Ignorar o significado dos elementos com que os seres humanos se relacionam é falsificar o comportamento que se analisa”, diz Blumer (1980, p.120). Mais que isso, ressalta a importância da análise do sentido atribuído pelos indivíduos, como base para o comportamento. Em segundo lugar, realça que o significado é considerado como algo produzido a partir das interações humanas, ou seja, como “[...] produtos sociais, criações elaboradas em e através das atividades humanas determinantes em seu processo interativo (BLUMER, 1980, p. 121). Por fim, na visão

do autor, a utilização do significado pelo indivíduo ocorre por meio de um processo de interpretação, composto de duas fases distintas - uma, em que o indivíduo se comunica consigo mesmo e, outra, em que o indivíduo manipula e manobra os significados, de acordo com a situação. Por isso, segundo ele, “[...] a interpretação não deveria ser considerada como uma mera aplicação automática de significados existentes, mas, sim, como um processo formativo em que os significados são utilizados e trabalhados para orientar e formar as ações” (BLUMER, 1980, p.122).

Na síntese de Blumer (1980), o interacionismo simbólico é descrito a partir de uma série de conceitos fundamentais que delimitam o modo como essa corrente teórica vislumbra a sociedade e o comportamento humano. Esses conceitos giram em torno da compreensão da natureza da sociedade humana, a natureza da interação social, a natureza dos objetos, a noção de que o ser humano é um agente, a natureza da ação humana e o desencadeamento das linhas de ação.

Sobre a natureza da sociedade humana, os interacionistas consideram que “[...] os grupos humanos são constituídos por seres humanos em ação” (BLUMER, 1980, p.123) e, por isso, devem sempre ser considerados em relação à ação. Isso significa considerar que estudos sobre cultura, estrutura social, organizações ou qualquer análise empírica sobre a sociedade humana, pelo viés interacionista, remete à estrutura da ação dos homens que, no contínuo fluxo da relação uns com os outros, constituem a organização e/ou a sociedade que se pretende estudar.

As sistematizações conceituais que retratam esta sociedade de alguma outra maneira serão apenas derivações da complexa e contínua atividade que constitui a vida em grupo. [...] Como concepção, a cultura seja definida como costume, tradição, norma, valor, regras ou conceitos afins, equivale nitidamente a uma derivação dos atos humanos. Da mesma forma, a estrutura social, sob qualquer um de seus aspectos, representada por fatores como posição social, status, papel, autoridade e prestígio refere-se às relações derivadas da maneira pela qual os homens agem uns em relação aos outros. A vida de qualquer sociedade humana consiste, necessariamente, em um processo contínuo de ajuste das atividades de seus membros. É este complexo de atividades ininterruptas que determina e representa uma estrutura ou organização (BLUMER, 1980, p. 123).

Sobre a natureza da interação social, destacando que a vida em sociedade é constituída pela interação de seus homens, o autor reforça a ideia do indivíduo como agente no mundo. Pela interação, o homem conforma seu comportamento, suas relações e, assim, a sociedade. “A interação social equivale a um processo interativo entre agentes, e não entre fatores a eles atribuídos” (BLUMER, 1980, p. 125). Citando diretamente a obra de George H. Mead, Herbert Blumer denomina os dois níveis ou as duas formas de interação como a simbólica, em que há interpretação do ato, os gestos significantes; e a não-simbólica, quando se reage sem interpretação, por reflexo ao ato. A interação simbólica estaria no centro da vida em sociedade, já que os interacionistas a entendem como constituída por indivíduos em relação uns com os outros, reforçando o que já foi dito. O comportamento, tanto individual, quanto coletivo são conformados pela dinâmica das interações simbólicas, no embate dos homens afetando-se mutuamente.

Segundo o interacionismo simbólico, a natureza do objeto corresponde a tudo e a qualquer coisa que possa ser indicada ou referida, constituindo o contexto social (Herbert Blumer prefere universo). Assim, “[...] o ambiente constitui-se apenas de objetos que o homem identifica e conhece. A natureza desse meio é determinada pelo significado que os objetos que o compõem proporcionam aos indivíduos” (BLUMER, 1980, p.128). Ou seja, a sociedade é construída a partir da relação do homem com o universo de seus objetos e, dessa forma, a compreensão dos atos humanos passa pela identificação desse universo e do significado dos objetos para os indivíduos que os identificam.

Essa discussão é muito importante para a comunicação organizacional, já que as relações no ambiente organizacional são notavelmente mediadas, não apenas por aparatos tecnológicos, mas dispositivos criados ou disponibilizados pela própria

organização para integrar as relações. Interessa, pois, desvelar os significados desses objetos que, desse modo, participam da relação e do modo como os sujeitos organizacionais deles se apropriam, com eles interpelam seus pares e, nesse processo, se constituem enquanto organização – ou indivíduos em organização.

Em suma, do ponto de vista do interacionismo simbólico, a coexistência grupal humana traduz-se em um processo no qual os objetos são criados, confirmados, transformados e desprezados. A vida e os atos dos homens são necessariamente alterados conforme as mudanças ocorridas em seu universo de objetos (BLUMER, 1980, p.129).

Quanto à ideia do ser humano como um organismo agente, Blumer (1980, p. 129) explica que “[...] o homem pode ser o objeto de sua própria ação, [ou seja], ele é um objeto para si mesmo, agindo para consigo próprio e orientando-se em suas ações para com outras pessoas de acordo com o tipo de objeto que constitui para si mesmo”. Segundo essa perspectiva, os interacionistas consideram que o indivíduo pode se enxergar como objeto ao se visualizar pela perspectiva do outro. A partir daí, ele interage consigo mesmo e elabora seu comportamento, assumindo papéis sociais.

Os papéis assumidos variam desde os relativos a indivíduos discretos (“fase de desempenho”), a grupos organizados discretos (“fase do jogo”) até os referentes a comunidades abstratas (“o outro generalizado”). [...] Formamos os objetos de nós mesmos por intermédio da forma como os outros nos vêem ou nos definem, ou, mais precisamente, como nos vemos por meio da apreensão de um ou dos três tipos de papéis de outrem mencionados acima (BLUMER, 1980, p.129).

A capacidade de interpretação que orienta a ação do homem no mundo é o que confere distintividade à ação humana. O homem age frente ao ambiente (ou interage com o ambiente), continuada e simultaneamente, especificando ao outro o significado de suas ações (do outro) e elaborando as suas próprias ações, a partir de tal interpretação. Essa é a natureza da ação humana segundo a perspectiva interacionista.

Por fim, vale ressaltar o entendimento da ação conjunta que permite a organização do homem em sociedade. Por ação conjunta, ainda em reforço ao que já foi dito, deve-se entender uma globalidade que, como tal, deve ser descrita e analisada

sem sua fragmentação nas partes isoladas que a compõem, mas em uma perspectiva sistêmica da ação (BLUMER, 1980).

Metodologicamente, o desafio herdado pelos estudos de George H. Mead e dos interacionistas é o de desenvolver técnicas analíticas para compreensão dos fenômenos comunicativos, de natureza concreta – mas dinâmica e complexa, sem perder de vista, tanto a globalidade do ato, quanto sua singularidade, visto que se atualizam a cada interação, contexto e materialidade simbólica compartilhada.

As análises sob o prisma do Interacionismo Simbólico são, dessa forma, particularizadas - ao se repetir cada experiência, ela traz elementos novos. É um tipo de investigação que conduz à análise de casos concretos. [...] se o homem é vivo, é pensante, é capaz de interpretar, os significados são sempre refeitos pelo processo interpretativo (DALTOÉ, 2003, p.15).

Em um esforço de síntese, pode-se dizer que um dos pontos elementares do interacionismo simbólico é, portanto, a análise do papel da comunicação na sociedade ou, no presente objeto, da comunicação nas/das organizações, ressaltando a intersubjetividade do comportamento humano e adotando “[...] como princípio fundamental que pessoas, individual ou grupalmente, existem em ação” (VERGARA; CALDAS, 2005, p. 69). É dessa maneira que o interacionismo simbólico constitui-se como quadro de referência privilegiado para estudos sobre a interação social e a comunicação, já que pressupõe a comunicação como um processo de interação simbólica entre indivíduos, que se *materializa* numa relação contextualmente fundamentada.

O interacionismo simbólico adota a perspectiva de que são essencialmente as interações simbólicas entre indivíduos que constituem a cultura e a sociedade. A premissa que sustenta essa corrente teórica é a noção de que a natureza humana é ativa em seu processo constitutivo, ou seja, os seres humanos são agentes, seres em ação, e a

análise dos processos sociais deve, portanto, necessariamente privilegiar a dimensão processual de toda ação do homem.

As contribuições do interacionismo simbólico estão presentes notoriamente no entendimento da natureza interativa das trocas simbólicas e na intervenção criativa dos sujeitos interlocutores, que permite conceber a comunicação enquanto experiência viva, que se concretiza a partir da diversidade e do pluralismo. Embora os conceitos utilizados pelos primeiros autores refiram-se estritamente às relações face a face, os estudos contemporâneos da comunicação têm apontado para sua aplicabilidade também no campo da comunicação midiática ou da comunicação via meios. Faz-se, assim, esforço para inserir as discussões também no campo da comunicação organizacional.

2.1.2 Os estudos da interação de Goffman e do Colégio Invisível

Além dos estudos de Mead (1962), desenvolvidos especialmente na Escola de Chicago, Gregory Bateson e seus discípulos – Paul Watzlawick, Janet H. Beavin e Don D. Jackson-, estudiosos de Palo Alto, do chamado *Colégio Invisível*, irão trazer grandes contribuições para a comunicação, a partir de uma concepção interacional, o que ainda será posteriormente resgatado por Erving Goffman, da Escola de Chicago, com seus estudos sobre a organização da experiência.

Gregory Bateson, segundo nos narra Winkin (1998), desenvolveu sua carreira acadêmica em dois grandes campos: o da psiquiatria e o da antropologia. Vai-se ater aqui, brevemente, a apenas dois pontos relevantes de sua obra: os estudos sobre os níveis de aprendizagem e os dois níveis da comunicação.

Em primeiro lugar, para o autor, os homens vivem num emaranhado de estímulos contraditórios e, para dar conta de ordenar sua experiência no mundo, aprende, se

modifica e passa a reagir de outra maneira. A ideia de níveis de aprendizagem, para ele, é que, ao se aprender, muda-se de nível e, assim, se passa a aprender de um outro lugar. O processo de comunicação, dessa forma, é um aprendizado permanente da própria maneira de se comunicar - comunicando, aprende-se a se comunicar e modifica-se, passando a comunicar da maneira aprendida.

Já a ideia dos dois níveis de comunicação, ou da metacomunicação, trouxe a perspectiva de que a comunicação apresenta sempre duas dimensões: o conteúdo (informação) e a relação (quadro). Assim, o reconhecimento do tipo de relação torna-se condição fundamental para compreensão do conteúdo (mensagem) e adoção de comportamentos. Como explica Bounoux (1999, p. 32),

[...] decifrar uma mensagem, ou compreender um comportamento, pressupõe que se saiba em que quadro este se dá, quer dizer, em que tipo de relações se inscreve. Que uma mulher se dispa na frente de um homem, não tem o mesmo sentido entre amantes, num palco de music-hall ou no consultório de um ginecologista. [...] Estabeleceremos que o reconhecimento do quadro é a condição elementar para a percepção de uma mensagem. [...] A semântica da relação precede, portanto, os conteúdos de nossas representações em geral, e pilota-as. Ou, dito de outro modo, comunicar supõe sempre dois níveis de emissão e de recepção das mensagens - primeiramente mensagens-quadro, e sobre a base destas, mensagens de conteúdo ou de informação propriamente dita.

Saber situar-se na interação depende, em larga escala, do entendimento entre os interlocutores do tipo de interação em que estão envolvidos. Essa perspectiva foi crucial para o desenvolvimento do conceito de enquadre, algo como um dispositivo capaz de situar os interlocutores na interação, de indicar a forma como devem entender as mensagens envolvidas e, assim, organizar seu discurso e se comportar. “Um enquadre é metacomunicativo. Qualquer mensagem que explícita ou implicitamente defina um enquadre, *ipso facto*, fornece ao receptor instruções ou auxílio em sua tentativa de entender as mensagens incluídas no enquadre” (BATESON, 2002, p.99).

A visão de Bateson (2002) é sistêmica, buscando captar os padrões que emergem nos relacionamentos e as configurações e reconfigurações que recobrem as interações. Como sintetiza Primo (2008, p. 14), “[...] Bateson entende que os padrões relacionais dão forma à relação. Vem daí a defesa do autor pela observação dos *padrões que conectam*. Sua epistemologia da forma volta-se para o estudo das relações e não de eventos isolados”. Por isso, resgatando Winkin (1998), se vive-se imersos em códigos, se acredita que compreender uma cultura (e aqui o interesse é a cultura organizacional) é desvendar seus códigos enquanto quadros simbólicos compartilhados pelos sujeitos e seus padrões de comportamento.

Influenciados por Gregory Bateson, os pesquisadores Watzlawick, Beavin e Jackson (2007) propõem uma pragmática da comunicação, em 1967, voltando suas análises para o entendimento do processo comunicativo como globalidade, a partir dos estudos comportamentais, no caso, seu foco são os distúrbios de comportamento. Como alertam, seu trabalho coloca ênfase nos processos de interação social, diferindo-se, portanto, “[...] das obras que se restringem ao estudo da comunicação como fenômeno unilateral (do elocutor para o ouvinte) e ficam aquém do estudo da comunicação como um processo de *interação*¹¹” (WATZLAWICK, BEAVIN e JACKSON, 2007, p.14 – Grifo dos autores).

É de se ressaltar duas premissas do pensamento pragmático formalizado pelos autores. Em primeiro lugar, a ideia da impossibilidade de não comunicar, ou seja, considerando que comunicação é comportamento e que não existe um oposto a comportamento, não existe a não-comunicação. O silêncio, por exemplo, é comportamento. Nas palavras dos autores,

¹¹ Os autores conceituam interação como “[...] uma série de mensagens trocadas entre pessoas” (WATZLAWICK, BEAVIN E JACKSON, 2007, p.46).

[...] o comportamento não tem oposto. Por outras palavras, não existe um não-comportamento ou, ainda em termos mais simples, um indivíduo não pode não se comportar. Ora, se está aceito que todo o comportamento, numa situação interacional, tem valor de mensagem, isto é, é comunicação, segue-se que, por muito que o indivíduo se esforce, é-lhe impossível não comunicar (WATZLAWICK, BEAVIN, JACKSON, 2007, p.44).

Incorporando esse preceito na comunicação organizacional, pode-se dizer que também as organizações não podem não se comunicar. Haja vista os casos de crise, quando isso se torna mais evidente, em que se assiste ao porta-voz de uma organização usar algum jargão do tipo *nada a declarar*, como se essa não fosse uma declaração e, do ponto de vista da pragmática, tal como ensina Oliveira (2002), um posicionamento, comportamento ou ação, carregado de significados.

Segundo, a ideia de que os padrões dos comportamentos de comunicação só são possíveis de ser analisados a partir de seu contexto, ou seja, o foco de análise não está nas variáveis isoladas, mas nas relações que estabelecem e que compõem um sistema muito mais vasto. Ressaltam os autores: “[...] um fenômeno permanece inexplicável enquanto o âmbito de observação não for suficientemente amplo para incluir o contexto em que o fenômeno ocorre” (WATZLAWICK, BEAVIN e JACKSON, 2007, p. 18). Mais uma vez, se reforça, portanto, a ideia de que, pela perspectiva interacionista, analisar uma relação (um ato de comunicação organizacional) é inseri-la em um contexto, que ela tanto integra quanto constrói, que a constrange, mas ajuda a explicá-la.

Um autor influenciado, tanto pelas ideias de Mead (1962), quanto dos estudiosos de Palo Alto nas análises sobre a interação é Goffman¹² (2007). Para ele, o estudo das interações deve ser focalizado no cotidiano, muito mais rico em ensinamentos sobre a ordem social do que as ocasiões especiais, quando os atores

¹² Para Goffman (2007, p.23), “[...] a interação (isto é, interação face a face) pode ser definida, em linhas gerais, como a influência recíproca dos indivíduos sobre as ações uns dos outros, quando em presença física imediata”.

encontram-se em representações ritualizadas, mais distantes de sua experiência de vida comum. Tal entendimento é caro aos propósitos que pretendem trazer uma reflexão sobre a prática laboral de sujeitos em uma organização. Os estudos de Erving Goffman, inscritos na Escola de Chicago, também destacam a natureza simbólica dos fenômenos sociais e a ideia de mútua afetação dos interlocutores em interação.

Para Goffman, as interações sociais constituem a trama de um certo nível da ordem social, porque elas se fundamentam em regras e normas, exatamente como as grandes instituições, como a família, o Estado, a Igreja etc. Mas essas interações parecem tão banais, tão “naturais”, tanto para os atores sociais que as “desempenham” quanto para o observador que as estuda, que só alguns casos extraordinários, muito ritualizados, como os casamentos ou os enterros, costumam chamar a atenção. Ora, é nos encontros mais cotidianos que se dão os desafios sociais mais ricos em ensinamentos (WINKIN, 1998, p.98).

É especialmente rico pensar as interações organizacionais com essas premissas em mente, já que o interesse é imprimir uma visão crítica às práticas naturalizadas no ambiente de trabalho. Deve-se chamar a atenção que a falta de interesse e mesmo o desprezo pelo cotidiano laboral enquanto objeto empírico tende justamente a naturalizar as práticas organizacionais, perpetuando relações de todo o tipo, inclusive aquelas mais autoritárias e assimétricas, que deveriam ser questionadas no âmbito das sociedades democráticas da contemporaneidade.

Vale registrar que esta pesquisa, nesse sentido, assume uma perspectiva crítica, tal como proposto por Mumby (2010), ao tentar produzir conhecimento em comunicação organizacional questionando as próprias premissas sobre as quais a noção de identidade dos sujeitos e o sentido de organização são construídos.

Na análise das interações cotidianas, Erving Goffman também defende que o *estar em relação* demanda dos sujeitos a consciência da situação, para seleção do papel a ser desempenhado por cada um frente ao outro, naquela ação específica. Para ele, quando o indivíduo fala para o outro, os interlocutores administram o que será deixado a ver ou não. Nessa perspectiva, trabalha as *formas das interações*, considerando que

elas não são aleatórias, mas formatadas socialmente, trazendo as marcas do contexto, tanto no âmbito macrossocial, quanto no singular, além dos posicionamentos dos sujeitos, das convocações que fazem ao outro, dos desempenhos e expectativas.

Goffman avança na tentativa de formalização das interações - estas não são aleatórias, mas ordenadas por padrões. Interações se dão dentro de formatos cristalizados socialmente, obedecem a modelos estabelecidos que orientam o reconhecimento de papéis e o desempenho dos atores (FRANÇA, 2006, p.79).

A noção de representação é central na obra do autor, para quem, na vida cotidiana, está-se sempre representando papéis. Dessa maneira, representação é vista como a maneira como os indivíduos desempenham papéis uns para os outros. Papéis sociais, por essa perspectiva, são o *lugar* ocupado pelos indivíduos nas situações de interação, considerando que eles só existem em relação aos outros – líder/liderado, diretor/gerente -, e que os indivíduos desempenham vários papéis que se interpõem, se complementam e até se contradizem, no âmbito da vida cotidiana.

A contribuição de Goffman (2007) com os estudos da interação é preciosa ao fornecer subsídios para análise da situação comunicativa a partir da ação dos interlocutores, em seus ambientes de trabalho. Para o autor, situação é o momento em que os autores se colocam na relação, se deixam ver. Ao privilegiar a situação, confere importância a esse momento - o que importa é o que é mostrado na situação, na ação situada. Se essa interação é uma forma social que pode ser identificada e caracterizada, a forma da interação pode constituir-se numa *chave analítica para pensar os sujeitos* (FRANÇA, 2006).

Para Goffman (2007), as interações têm regras próprias que, sendo exteriores aos indivíduos, governam suas ações; ou seja, o quadro precede a interação, interagir é entrar no jogo e *comunicar é entrar na orquestra* - para utilizar uma frase dos estudiosos do *Colégio Invisível*. “Entrar na orquestra é jogar o jogo de um certo

código, inscrever-se numa relação compatível com os canais, os meios de comunicação, a rede disponível. Ora, esta rede por definição nos precede, encontramos-la muito mais do que a criamos” (BOUGNOUX, 1999, p.34).

É nesse ponto que começa a evidenciar-se, de modo mais explícito, como o estudo das interações no ambiente de trabalho pode constuir-se em promissora perspectiva na área da comunicação organizacional, como é proposto na presente pesquisa. Desvendar as regras, os códigos, as dinâmicas que conformam as interações laborais parece uma possibilidade analítica ao mesmo tempo relevante e subestimada do ponto de vista dos estudos da área.

A ideia de papéis sociais de Goffman também parece enriquecedora para essas análises, já que os papéis sociais não são considerados como uma criação do indivíduo mas, sim, algo desempenhado por ele. Os papéis sociais são posições, posicionamentos que precedem os indivíduos que os vão exercer, determinando certo desempenho esperado para quem os representar, com seus direitos e deveres. Trata-se de criações sociais que só existem enquanto ideias, ou seja, que só existem concretamente na ação – representação - das pessoas; logo, trata-se de uma configuração ou prescrição comportamental determinada para dada situação social.

Definindo papel social como a promulgação de direitos e deveres ligados a uma determinada situação social, podemos dizer que um papel social envolverá um ou mais movimentos, e que cada um destes pode ser representado pelo ator numa série de oportunidades para o mesmo tipo de público ou para um público formado pelas mesmas pessoas (GOFFMAN, 2007, p.24).

Nesta pesquisa, o corpo organizacional da SEF/MG é descrito como constituído de servidores ou, mais especificamente, servidores fazendários. Se os papéis sociais são abstrações que exigem a investidura para se situar na sociedade, os cargos funcionais, em uma organização, são prescrições objetivas que descrevem e

normatizam a ação organizacional dos sujeitos enquanto investidos nas suas funções específicas.

Se Mead (1962) é fundador dessa perspectiva teórica cuja base é a interação, a contribuição de Goffman (2007) estaria mais relacionada à identificação da interação como forma e, assim, como possibilidade analítica para pensar os sujeitos. Os conceitos de representação e papel social, como visto, são particularmente relevantes para essa análise, já que a experiência do homem no mundo é entendida como uma permanente representação de papéis sociais, *encenados* uns em frente - e em relação - aos outros, e que estes são conformados pelo contexto sócio-histórico-cultural, precedentes aos indivíduos que os *encenam*. Assim, entende-se que não existe um papel social isolado na sociedade, fora da relação; os papéis sociais são posições adotadas pelos sujeitos na relação com o outro e é nessa relação com o outro que se estabelece o desempenho esperado de cada interlocutor.

Quando se fez a proposta de analisar as interações dos servidores da SEF/MG, escolheu-se analisar a ação de indivíduos investidos em cargos de liderança executiva na implantação da gestão estratégica da organização. Existem algumas claras implicações nisso, como o fato de o processo ser prescrito por uma metodologia de gestão da estratégia, o BSC, que orienta (ou deve orientar) suas ações naquele quadro interacional que se propôs analisar: as reuniões de Análise de Desempenho Estratégico (ADE). Do mesmo modo, seu papel, enquanto servidor, também é circunscrito nas especificações dos seus cargos. Para além disso, o próprio ambiente de trabalho, as pessoas que participam das relações (também investidas em seus papéis), os recursos acionados para dar suporte à interação, tudo isso constrange e conforma a relação analisada. Contudo, sabia-se, seria no curso das ações, ou melhor, das interações, que os sujeitos, a partir das diretrizes colocadas, assumem papéis, posicionamentos, fazem

escolhas, elaboram significado e produzem sentido, não apenas reforçando algumas dessas conformações, como atualizando-as.

Uma distinção que ajuda na compreensão da proposta de Goffman (2007) é a que ele faz entre *fachada* e *fundo*. Para o autor, *fachada* é a esfera social mostrada, a que se deixa ver para todos, e *fundo* a que nem todos conhecem, a que só é compartilhada na intimidade. O sujeito social seria, então, o conjunto da *fachada* e *fundo*, sem considerar que uma das instâncias seja mais legítima ou mais verdadeira que a outra: por exemplo, a *fachada* algo forjado, artificial, uma forma de enganar o outro; e o *fundo* como a esfera real, a essência verdadeira do ser. Trata-se, antes, de entender a *fachada* como a forma como o indivíduo entra em cada tipo de interação e *fundo* como o que vai se revelando.

Nas análises das reuniões de Avaliação de Desempenho Estratégico na SEF/MG, essa distinção fica bastante explícita em alguns momentos que antecedem ou que se seguem aos encontros. Nesses momentos, enquanto os servidores estão chegando ou saindo, normalmente estão em duplas, trios ou grupos e, de algumas vezes, falam em cochichos, demonstrando uma intimidade que ultrapassa a formalidade das reuniões, dando a entender que são confidentes de assuntos outros que não o trabalho.

Busca-se estender esses conceitos, contudo, para análise das próprias reuniões setoriais que também apresentam, no entendimento desta autora, a sua fachada e o seu fundo. Sabendo não haver neutralidade do pesquisador na prática da pesquisa e sem que isso seja visto como demérito para a metodologia empregada, não deixa de ser interessante pontuar que a própria presença da pesquisadora nas reuniões observadas constituiu um filtro que indicou haver um manejo dos seus participantes para o que, ou melhor, o quanto, seria mostrado ou não de suas particularidades. Esses momentos de

maior ou menor abertura foram, em verdade, ricos para a observação dessa perspectiva, reforçando as percepções aqui referenciadas.

O que merece ser ressaltado também, em Goffman (2007), é a centralidade que ele confere ao estudo das interações cotidianas, considerando a abordagem dramaturgica – estudo das representações sociais¹³ – como importante matriz analítica para o entendimento dos processos sociais, fundando uma ordem de interação institucional. “Partimos da suposição de que a relação de um estabelecimento com outros é, por si mesma, uma área de estudo e deveria ser tratada analiticamente como parte de uma diferente ordem de fatos – a ordem da interação institucional” (GOFFMAN, 2007, p. 219). Concordando com o autor, propõe-se utilizar de seus pressupostos como referência nas análises das interações no ambiente de trabalho, considerando que elas fundam uma ordem própria de interação.

A perspectiva dramaturgica [...] pode ser empregada como ponto final da análise, como um meio final de ordenar os fatos. Isto nos levaria a descrever as técnicas da manipulação da impressão empregadas num dado estabelecimento, os problemas mais importantes desta manipulação no estabelecimento, e a identidade e interrelações das várias equipes de representação que nele operam (GOFFMAN, 2007, p. 220).”

No esforço de apropriação dessa abordagem, portanto, busca-se compreender como os servidores da SEF/MG manejam os recursos simbólicos e materiais de que dispõem para organizar sua experiência laboral, a partir da análise sobre uma situação específica: as reuniões de ADE.

¹³ Embora não seja um enfoque privilegiado nestas análises, a teoria das representações sociais de Moscovici (2003) dialoga com as premissas ao enfatizar a relação entre representações e práticas cotidianas. Para o autor, a sociedade contemporânea deve ser pensada a partir da esfera das experiências, das crenças e do compartilhamento de sentido no dia a dia das ações ordinárias. Assim, pensando a relação entre o homem e o seu meio, propõe desenvolver uma teoria menos individualista que a psicologia social norte-americana clássica mas, também, uma psicologia social mais sociológica. Desse modo, defende que as representações sociais intermediam o sistema cognitivo e a estrutura social que o modula, e os conceitos construídos são, tanto causa, quanto consequência das percepções dos indivíduos.

2.1.3 O pensamento de Quéré e a perspectiva relacional

Outro autor que tem resgatado George H. Mead para a formulação de uma proposta de estudos sobre comunicação é Louis Quéré que, ao analisar as limitações da matriz paradigmática chamada por ele de *epistemológica*, que fundamenta grande parte das teorias da comunicação, propõe uma nova e possível abordagem, que denomina como modelo praxeológico de comunicação. A base do modelo praxeológico é a ideia de que a comunicação é a constituição de um mundo comum pela ação reciprocamente referenciada, remetendo à compreensão de George H. Mead sobre o ato social como uma ação de compartilhamento, afetação e adaptação mútua, construído pela comunicação.

Para a apresentação dessas análises, Quéré (1991) contrapõe a compreensão do fenômeno comunicacional a partir de dois paradigmas opostos: o epistemológico, fundamentado num esquema de representação, e o praxeológico, fundamentado na perspectiva construcionista, num “[...] esquema da constituição de um mundo comum pela ação, ou, como se diz às vezes em Ciências Sociais, do esquema da ‘construção social da realidade’” (QUERÉ, 1991, p.3). Entre os paradigmas informacional e o praxeológico existem distinções estruturais que merecem ser ressaltadas: a natureza e o papel da comunicação, a natureza dos sujeitos, o papel da linguagem e a relação entre comunicação e vida social (FRANÇA e MAIA, 2003).

Sobre a natureza e o papel da comunicação, o modelo informacional considera esta como um processo de representação de um mundo dado e predefinido cujas “[...] propriedades são independentes da percepção e da atividade cognitiva dos sujeitos do conhecimento, que se contentam em recuperar ou em reconstituir uma realidade extrínseca” (QUERÉ, 1991, p.4). Nessa perspectiva, a comunicação tem um papel instrumental e mecanicista de transmissão de informação e, por essa via, as

organizações são vistas como contêineres que, tal como mostra Putnam (2009), abrigam canais, veículos, instrumentos e pessoas que transmitem mensagens de umas para as outras, entendendo esse processo como comunicação.

Os sujeitos, as intenções e sobretudo os conteúdos, sob a forma de mensagens, estão dados; as representações ganham uma objetividade ou positividade prévia e autônoma, e a comunicação refere-se ao momento de seu transporte - sendo que ela é bem sucedida quando consegue reproduzir representações similares no receptor (FRANÇA, 2003, p.4).

No modelo praxeológico, a natureza da comunicação não é representação e, sim, constituição, ou seja, a comunicação é elemento fundante da experiência humana em sociedade. Nesse sentido, o papel da comunicação é o de construir o mundo dos homens, por meio da vivência destes no mundo - pela comunicação, os homens se constroem, constroem seu mundo, se organizam e organizam suas experiências no mundo. Por essa perspectiva, a comunicação torna-se, então, uma questão de “[...] modelagem mútua de um mundo comum em meio a uma ação conjugada” (VARELA, *apud* QUÉRÉ, 1991).

A ideia fundamental é então que a comunicação é não um processo no qual os estados intencionais são previamente providos de suas determinações, onde os fatos e as hipóteses (representações de um mundo real pré-definido) tornam-se mutuamente manifestos, mas uma atividade conjunta de construção de uma perspectiva comum, de um ponto de vista compartilhado, como base de inferência e de ação. Em particular, esta perspectiva comum permite aos parceiros especificar o modo pelo qual eles se relacionam temporariamente uns com os outros e com o mundo, e então, construir, de maneira coordenada e de acordo com o modo do “sentido encarnado”, aquilo que eles tornam a si mesmos manifesto ou sensível na interação. [...] Então, para o modelo praxiológico, a comunicação é essencialmente um processo de organização de perspectivas compartilhadas, sem o que nenhuma ação, nenhuma interação é possível (QUÉRÉ, 1991, p.7).

Assim, ao tirar a comunicação do lugar de mera representação de uma organização já existente e passando a compreendê-la como um processo constituinte, as organizações passam a ser vistas como “[...] instáveis, incertas, produzidas e reproduzidas nas práticas discursivas no momento-a-momento de seus

membros”(MUMBY, 2010, p.30).

Quanto à natureza dos sujeitos, o modelo informacional adota a noção de que a comunicação se processa entre sujeitos *monológicos*, que apenas se relacionam com os outros e com o mundo por meio da observação e da objetivação. Este sujeito comunicar-se-ia com outros por meio da produção, validação, transmissão e inferência de representações (QUÉRÉ, 1991). Já o *sujeito praxeológico* se constrói a partir da relação que estabelece com o outro, sendo considerado “[...] um sujeito dialógico – que fala não apenas para o outro, mas com o outro” (FRANÇA, 2003, p.4 – grifo do autor).

Quanto ao papel da linguagem, esta se constitui elemento fundamental para a análise da comunicação, seja na perspectiva informacional, seja na praxeológica. No entanto, se de um lado, no modelo informacional, é tida como um sistema de representação do mundo e, dessa forma, um sistema externo a este¹⁴; de outro, no modelo praxeológico, é elemento de expressão e constituição, na medida em que possibilita objetivação da subjetividade dos sujeitos e que marca sua presença no mundo. É pela linguagem que o homem interage consigo e com os outros.

Sobre a relação que os paradigmas informacional e praxeológico estabelecem entre comunicação e vida social, o informacional separa a comunicação como um processo independente da sociedade, e o praxeológico entende a comunicação como constituinte da sociedade. Nessa perspectiva, não existe comunicação *a priori* e não existe um mundo social (ou uma organização) *a priori* que a comunicação seria utilizada para representar. Trata-se, antes, de dimensões de um mesmo fenômeno¹⁵.

¹⁴ França (2003, p. 5) chama a atenção para o dualismo dessa acepção, que corresponde a uma “[...] concepção indicial da comunicação - os indivíduos produzem e interpretam índices; a recepção da comunicação consiste em inferir as intenções e informações transmitidas”.

¹⁵ Vale lembrar os estudos da Escola de Montreal como referência no desenvolvimento extremado dessa perspectiva interpretativa/construtivista, que estuda a emergência das organizações pela comunicação.

O modelo praxeológico da comunicação ancora-se nesse pressuposto fundamental dos estudos de George H. Mead, que é o rompimento da dicotomia entre indivíduo e sociedade. Somente a partir desse entendimento é possível pensar a comunicação como constituinte da sociedade, algo que “[...] não existe senão no todo do qual ela faz parte e ajuda a realizar” (FRANÇA, 2007, p.8). É nesta perspectiva que o modelo praxeológico constitui uma proposta de superação do paradigma clássico da comunicação, privilegiando esse processo como constituinte da vida social. “Por esse caminho, a comunicação deixa de ser um processo recortado e restrito, e é tomada como lugar de constituição dos fenômenos sociais, atividade organizante da subjetividade dos homens e da objetividade do mundo” (FRANÇA, 2007, p.6).

A concepção que nos interessa segue o caminho oposto do esquema “epistemológico”. Ela não trata a objetividade do mundo e a subjetividade dos agentes (isto é, sua interioridade e seu estatuto de sujeito autônomo e responsável) como dados; ela as relaciona a uma “atividade organizante”, mediada simbolicamente, efetuada conjuntamente pelos membros de uma comunidade de linguagem e de ação no quadro da coordenação de suas ações práticas (QUÉRÉ, 1991, p. 6).

O modelo praxiológico, ainda, confere centralidade à análise da ação como instância “[...] ‘encarnada’ da expressão e da constituição, em relação à consciência clara e distinta que permitem a reflexão e a formulação discursiva” (QUÉRÉ, 1991, p. 6). Por essa perspectiva, a análise da relação deve se dar a partir da praxis, na ação dos sujeitos e, do ponto de vista da comunicação, de um campo comum compartilhado capaz de coordenar a ação destes sujeitos. Dito de outro modo, “[...] é na ação comunicativa, enquanto um processo de ‘publicização’, que as coisas e os seres adquirem sua determinação – para todos os fins práticos – através da construção de relações com um ‘nós’” (QUÉRÉ, 1991, p.7).

A partir da convergência desses autores, notadamente as contribuições de George H. Mead e de Louis Queré, França (1993) defende uma perspectiva paradigmática relacional que pressupõe a comunicação como um processo de troca e

interação em que os participantes são interlocutores que desempenham papéis ao produzirem e interpretarem sentidos e cujo discurso é entendido não exatamente como mensagens, mas pela sua simbologia, compartilhada pelos sujeitos envolvidos, dentro de um contexto social. A comunicação é compreendida como um processo social básico, e a vida social como composta essencialmente de interações. O que marca a particularidade do fenômeno comunicativo, nessa perspectiva, são as relações particulares que se estabelecem a partir de uma materialidade simbólica, construída no seio dessas próprias relações entre interlocutores em copresença. Para a autora, um estudo sobre a comunicação, ao utilizar o paradigma relacional, e para dar conta da complexidade e globalidade do ato comunicativo, tem de contemplar suas três dimensões: a relacional, a simbólica e a da experiência.

A dimensão relacional refere-se à própria interação estabelecida no processo comunicativo, em que as pessoas *falam* com um *outro*, evidenciando sempre uma presença conjunta frente ao qual o sujeito em comunicação age por mais unilateral que seja o processo. O que media a presença dos interlocutores em comunicação é a materialidade simbólica, a partir da qual os interlocutores se definem (dimensão simbólica), e que marca a inserção da comunicação num contexto, indicando que a comunicação se insere no terreno do concreto e da experiência, como um processo constituído e construído pela vivência do homem em sociedade (dimensão da experiência). Por essa perspectiva, o estudo da comunicação deve considerar menos a localização dos sujeitos como emissores ou receptores e mais o entendimento da globalidade do quadro relacional que se estabelece e que demanda sua análise como unidade.

Por esse entendimento, é fundamental pensar a comunicação organizacional a partir da dinâmica organização – públicos, não enquanto esferas distintas de emissão e

recepção mas, antes, pela própria relação (ou interação) que, de modo recursivo, os institui enquanto tais. E, enquanto relação, o olhar não se volta para um ou outro elemento, mas ao conjunto, à afetação (e mesmo à presença) de um no outro.

Trata-se de uma abordagem muito mais complexa em que a comunicação passa a ser vista numa perspectiva situacional, como manifestação da prática discursiva de uma sociedade. De acordo com essa abordagem, a comunicação é entendida como um processo dinâmico, relacional e vivo, um âmbito de negociação em que os interlocutores assumem papéis e constroem permanentemente suas identidades, sendo transformados e transformando a dinâmica social e sua cultura. Por isso, os processos comunicativos devem ser estudados em seus contextos, como unidade global, a partir de suas interações constituintes. Como apontam França e Maia (2003, p. 7), “[...] estudar a comunicação não equivale a separar fatos particulares da sociedade (objetos comunicativos), mas apreender o social pelo viés das dinâmicas comunicativas que o constituem”.

Não se trata, portanto, de abstrair os veículos e práticas de comunicação organizacional para seu estudo, mas de analisá-los constituindo a dinâmica própria que se deve examinar. Ou seja, o enfoque não está nos aparatos materiais, técnicos ou tecnológicos, mas neles enquanto manifestação discursiva de uma dinâmica social (organizacional e cultural), historicamente situada. Por isso, não apenas participam das relações que integram e transformam, mas trazem neles as marcas dessas relações, dos sujeitos e do contexto em que estão.

O entendimento da comunicação pelo paradigma relacional, a partir das interações comunicacionais, exige uma delimitação de tempo e espaço em que elas se inserem, já que parte do princípio de que elas são relações singulares, que acontecem num determinado momento e num espaço específico. Situar as interações numa

dimensão de tempo e espaço, contudo, não significa delimitar papéis e funções fixos no processo comunicativo e, sim, atribuir-lhe um caráter singular, único e não universal. O sentido está, simultaneamente, no receptor e no emissor, no contexto e na mensagem. A noção de receptor e emissor não mais se aplica, já que a circularidade e a globalidade do ato comunicativo, inter-relacionando esses elementos é o que confere distinção ao paradigma relacional, ao formatar um novo quadro relacional, a partir da interseção das suas três dimensões: as relações comunicativas, a produção de sentidos e a situação sociocultural. A comunicação não apenas é elemento fundante da sociedade como o estudo das interações comunicativas representa um privilegiado ângulo para análise da vida social.

As questões abordadas por George H. Mead e resgatadas por Vera França apontam para a reflexividade como chave de leitura para o processo comunicacional, a partir do viés relacional. Não se trata, portanto, de isolar uma variável do processo ou de definir uma sequência ou a posição dos sujeitos, mas de entender a comunicação a partir de uma perspectiva de globalidade e circularidade.

Não é possível analisar a intervenção de um emissor sem levar em conta o outro a quem ele se dirige e cujas respostas potenciais (as respostas do outro imediato e de Outrem – o grupo ao qual pertencem) já atuam com antecedência sobre o seu dizer; não é possível analisar o receptor separado dos estímulos que lhe foram endereçados e que o constituíram como sujeito daquela relação; não é possível analisar um gesto significativo sem saber a quem e a que ele serve; não é possível extrair esses gestos da matriz da qual eles procedem, da situação na qual eles estão inscritos; não é possível analisar uma fase do ato social sem levar em consideração seu encadeamento numa sequência de outras fases. A contribuição da perspectiva meadiana não se resume a indicar a sequência e a articulação do estímulo e da resposta (ou, em termos comunicacionais, a pensar o papel do emissor e também o do receptor), mas tem como núcleo central a reflexividade, a estrutura ternária do processo (FRANÇA, 2007, p. 8).

Vale ressaltar que o objetivo das pesquisas sob essa perspectiva relacional, e a partir do resgate das contribuições de George H. Mead e Louis Queré, vai muito além da descrição de práticas comunicativas ou do funcionamento dos meios técnicos de

comunicação que caracterizam as interações sociais no contemporâneo. O que essa perspectiva convoca é a tentar analisar tais práticas como ângulos privilegiados de onde olhar a dinâmica social e organizacional, presumindo que é na própria interação comunicacional que os sujeitos vão se construindo, construindo o outro, as organizações e a sociedade.

Assim, reforça-se a proposta de entender a comunicação pela perspectiva das interações (FRANÇA, 2006; QUÉRÉ e OGIEN, 2005; e WINKIN, 1998), na tentativa de superação dos modelos transmissivos da comunicação e possibilitando análises mais holísticas e complexas de um processo de produção e compartilhamento de significados, sempre social e culturalmente referenciado, entre sujeitos que são pensados para além da dualidade entre seu pertencimento aos níveis micro (como um indivíduo) e macro (como membro de uma organização e de uma sociedade) de análise. Tal olhar caracteriza-se por uma proposição conceitual para o processo comunicativo e sua consequência para a maneira de apreender os elementos envolvidos. De acordo com França (2009, p.7),

um de nossos “achados” mais definitivos diz respeito à maneira mesma de tratar a comunicação, entendida como um *processo relacional*, uma dinâmica de globalidade, caracterizada por sua natureza prático-simbólica. A comunicação é da ordem das relações - compreende um processo interativo entre sujeitos (individuais ou coletivos), marcado pela reflexividade e pela mútua afetação. Este pressuposto afasta definitivamente o modelo linear “emissor - mensagem - receptor” e a crença em cadeias fechadas de determinação (emissores com poder de manipulação; mensagens que provocam efeitos definidos; receptores autônomos que reagem a partir de características próprias etc). Inversamente, ele indica a presença atuante dos vários elementos – sujeitos emissores e receptores, produto, meio, situação – e a interdependência entre eles, estabelecendo uma dinâmica circular e um sentido de totalidade. A comunicação é multideterminada e constitui um fenômeno marcado pela *globalidade*.

A partir dessa concepção relacional, de perspectiva pragmatista, a comunicação é pensada como uma prática, uma ação situada (OGIEN E QUÉRÉ, 2005), o que dirige

a atenção para a singularidade dos objetos estudados, para o específico da intervenção dos sujeitos e das operações e técnicas empregadas. Sujeitos são pensados em relação à prática em questão, em sua capacidade de apreender, produzir, intervir. São sempre sujeitos em interação, que afetam e são afetados. Aquilo que instaura a relação entre sujeitos são materialidades simbólicas, são textos carregados de traços dos valores e das instituições sociais (são discursos marcados pelo seu contexto), e que guardam também traços da participação ativa dos sujeitos, reproduzindo, desestabilizando e dinamizando esses valores e suas instituições.

Para Louis Quéré, George H. Mead representa, juntamente com outros pragmatistas, a chave que permite levar a análise para o processual da ação social, racionalizando-a nos processos de interação e ultrapassando o subjetivismo da filosofia da consciência e a racionalidade individualista. É assim que a comunicação passa a ser vista como ação partilhada de construção de um universo em comum e de definição dos acontecimentos, como prática. Assim, a concepção de vida social utilizada ancora-se numa teoria da ação (pragmatismo) cujos temas de maior relevo são: “[...] ênfase sobre a ação e a interação, sobre suas características inescapavelmente temporais, sobre a influência mútua entre condições coercivas e ação, e sobre a sociedade como produto coletivo, que se tornaram possíveis por meio da ação e da interação” (STRAUSS, 1999, p.28).

Em conjunto, essas reflexões redimensionam o entendimento sobre a comunicação e permitem que ela seja percebida em perspectiva global, como ação situada e autoinstituinte, capaz de colocar em movimento tanto a cultura quanto as identidades dos sujeitos e instituições. São essas bases conceituais que animam o desenvolvimento desta pesquisa, orientando o olhar que, lançado para as interações

surgidas entre sujeitos e entre eles e a organização, objeto deste estudo. No entendimento de Matos (2009, p. 198),

[...] a comunicação nas organizações não se restringe à circulação interna de informações, nem à produção estratégica e unidirecional de dados considerados relevantes ao contato e ao bom funcionamento das dinâmicas relacionais entre diferentes setores. Na qualidade de processo relacional, a comunicação deve ser compreendida como ação dialógica capaz de estabelecer articulações entre diferentes colaboradores e contextos ligados à organização.

De fato, pensar a comunicação das organizações com a sociedade contemporânea, bem como a comunicação nas organizações, ou seja, os diálogos estabelecidos entre as equipes e as intuições, exige que se coloque em perspectiva um jogo complexo, no qual os atores sociais e os discursos organizacionais moldam-se e constituem-se no curso de ações reciprocamente referenciadas, em uma dinâmica tensa e negociada, permanentemente balizadas pela cultura, que ajudam a construir.

É com esse referencial teórico, fundamentado no interacionismo simbólico e seus desdobramentos, que se lança o olhar à empiria de interesse. Ao contrário das propostas macroambientadas que tomam a organização como unidade de análise e desconsideram sua dimensão humana, ou seja, os sujeitos em interação que a constituem, faz-se desta o *locus* de observação da realidade. Entende-se, no entanto, que, avançando pelas perspectivas indicadas, a observação organizacional na ótica das interações deve partir delas para promover a devida articulação a aspectos sociais mais amplos, dos quais sofre constrangimentos e sobre o qual também atua e transforma, como se passa a discutir.

3. DO DUALISMO INDIVÍDUO E SOCIEDADE À DUALIDADE DA ESTRUTURA

Falar de comunicação ou de comunicação organizacional a partir de uma perspectiva interacionista pressupõe destacar também tais interações como interlocuções linguísticas que constituem esforços, não apenas individuais, mas ações constrangidas e repercutidas por/nos estados mentais, organizacionais e sociais. Ao destacar essas três instâncias (indivíduo, organização e sociedade), entende-se que este estudo busca não destacá-las como categorias unitárias distintas e separadas mas, ao contrário, compreendê-las pela evidência de uma na outra, como dimensões reciprocamente constituinte uma das outras.

A pragmática corresponde a uma teoria do uso da linguagem e tem em George H. Mead, como já destacado, um de seus expoentes. Aqui, a pragmática será novamente resgatada para contextualização do conceito de atos performativos e uma explicação da inter-relação entre linguagem e situação comunicativa a partir de escolhas, restrições e efeitos.

No sentido como é entendida, a pragmática não é, então, apenas uma teoria do uso da linguagem, mas da linguagem em uso, ou seja, ao se interessar pelos aspectos da produção da linguagem (seus produtores, usuários e processos de uso).

A Pragmática funciona como uma espécie de *link* entre os discursos e a sociedade, interessando-se pela complexidade dos comportamentos linguísticos em todas as dimensões da existência humana. A pragmática que adotamos aqui pode ser definida como a investigação dos usos da linguagem a partir da perspectiva de seus usuários. Especialmente das escolhas linguísticas que esses indivíduos fazem; das restrições que esses usuários encontram ao usar a linguagem em contextos sociais ou organizacionais; dos efeitos que os usos da linguagem têm sobre os outros participantes da interação. Obviamente, essa perspectiva teórica identifica o uso da linguagem com uma explicação da inter-relação existente entre a linguagem e a situação comunicativa em que é tipicamente empregada (OLIVEIRA, 2002, p. 2).

No trabalho de discutir os pressupostos da pragmática na atuação dos profissionais de relações públicas, tão cara a essa área de estudos, Oliveira (2002)

lembra que esses sujeitos organizacionais, enquanto tais, usam a linguagem, não apenas para se (re)enquadrar em novos quadros de sentido (e conduta) em relação à sociedade, adotando novos paradigmas (de discurso e comportamento) para as organizações para as quais atuam, mas também e, fundamentalmente, precisam ser resgatados como pessoas que devem, a partir de rituais e normas específicas, selecionar escolhas, realizar intenções, conscientes e inconscientes e agir, sofrendo sempre tantas restrições e efeitos.

No entanto, mesmo atuando em nome de uma organização, os indivíduos pertencem também a domínios outros, já que a dimensão do trabalho não engloba toda a rede de relações que constituem os sujeitos, ou seja, não abarca a totalidade de sua inserção humana e social. Daí se depreende que muito da dificuldade de compreensão das relações de força no ambiente do trabalho está nas tentativas de se (con)fundir – conscientemente ou não – ou de tomar como equivalentes/similares, relações da ordem de um domínio pelo outro. Isso fica patente nas práticas linguísticas dos profissionais, notadamente daqueles autorizados a dizer *em nome da* organização, já que o uso da linguagem marca um modo intencional de comportamento que, por sua vez, diz respeito, não apenas ao indivíduo, mas à organização e a aspectos culturais e sociais mais amplos.

A motivação para os usos linguísticos ocorre a partir de uma multiplicidade de crenças e desejos que determina indivíduos e organizações. A investigação desses motivos deve permitir perguntas do tipo - “com que fins, destina-se a quê, como e por quê?” A intencionalidade, por sua vez, está inscrita na linguagem, é aquilo que é visado. Não há ação não-desejante. Todo evento mental, por ser intencional, é um evento dirigido para qualquer coisa. Assim, perguntar pelo “sentido” de uma palavra ou frase é equivalente a perguntar como se usa esta palavra ou frase, isto é, significa investigar o contexto em que os signos estão sendo usados (OLIVEIRA, 2002, p. 3).

Um dos desafios dos sujeitos organizacionais consiste, portanto, em fazer escolhas linguísticas para as diversas interações em que se envolve no contexto de seu

trabalho. Em cada interação, percebe-se um jogo de interesses em que os indivíduos não são motivados apenas por razões pessoais, mas falam *em nome de* um setor, uma equipe ou uma organização, e os pressupostos sobre o manejo de impressões que se defende tornam-se ainda mais complexos.

Para avançar nessa discussão, propõe-se, então, apresentar como as ciências sociais têm se inspirado na pragmática e voltado sua atenção ao fazer prático e à ação cotidiana para melhor compreender o homem em sociedade. Se se pretende compreender, ainda, o homem em organizações, reforça-se a proposta de rompimento com as posições clássicas que estabelecem fronteiras entre indivíduo, organizações e sociedade, e os estudos da prática são uma perspectiva fundamental para esse empreendimento.

3.1 A TEORIA DA PRÁTICA E A *VIRADA PRÁTICA* NAS CIÊNCIAS SOCIAIS

Os estudos de Pierre Bourdieu são fundantes no esforço de superação, pelas ciências sociais, das dicotomias clássicas entre objetivismo/subjetivismo e individualismo/holismo entre outros. Para isso, parte de uma visão crítica da sociedade pelo viés da dominação que, para o autor, pode ser observada desde as mais simples práticas cotidianas até as mais sofisticadas estratégias para acúmulo de capital simbólico. Na sua definição de capital simbólico, defende o autor que,

[...] em uma economia que se define como recusando reconhecer a verdade 'objetiva' das práticas 'econômicas', isto é, a lei do 'interesse puro e simples' e do 'cálculo egoísta', o próprio capital 'econômico' apenas pode agir se conseguir se fazer reconhecer mediante uma reconversão própria a tornar irreconhecível o verdadeiro princípio de sua eficiência - o capital simbólico é esse *capital denegado*, reconhecido como legítimo, isto é, ignorado como capital [...] que constitui sem dúvida, com o capital religioso, a *única forma possível de acumulação* quando o capital econômico não é reconhecido (BOURDIEU, 2009, p. 196).

Ao admitir que existem estruturas objetivas mas, ao mesmo tempo, que o homem age sobre elas (e, num movimento reflexivo, práticas sociais são reproduzidas,

subvertidas ou criadas), seus trabalhos podem ser descritos como neo-estruturalistas ou como uma variante modificada do estruturalismo que o autor descreve como estruturalismo construtivista.

Se o estruturalismo clássico pensa as estruturas como a-históricas e inconscientes, subjacentes às relações sociais, Bourdieu (2004) desenvolve uma proposta de estruturalismo dinâmico, gerador e construtivista. Sua proposta traz a noção de estruturas inconscientes, não apenas históricas. Nesse sentido, os quadros de sentido individual ou de um grupo, bem como sua conduta, são constituídos a partir da estrutura percebida, como o que é considerado pertinente na perspectiva do campo em que se inserem.

Por estruturalismo ou estruturalista, quero dizer que existem, no próprio mundo social e não apenas nos sistemas simbólicos – linguagem, mito, etc. – estruturas objetivas, independentes da consciência e da vontade dos agentes, as quais são capazes de orientar ou coagir suas práticas e representações. Por construtivismo, quero dizer que há, de um lado, uma gênese social dos esquemas de percepção, pensamento e ação constitutivos do que chamo de *habitus* e, outro, das estruturas sociais, em particular do que chamo de campos e grupos, e particularmente do que se costuma chamar de classes sociais (BOURDIEU, 2004, p.149).

Assim, o autor inspira, ao adotar uma perspectiva de análise a partir de seus pressupostos teóricos, a buscar por tramas que evidenciem a presença de uma estrutura subjacente ao social, alicerçada na ação prática. A existência de estruturas objetivas, relativamente independentes da consciência e da vontade dos agentes, no entanto, não significa conceber o homem como refém das estruturas. Ao contrário, sustenta-se que tais estruturas são produto da ação do homem, a partir de esquemas de percepção e de pensamento. Estruturas, representações e práticas constituem-se e são constituídas continuamente.

Mesmo negando a visão objetivista do estruturalismo, que rejeita a prática dos agentes, o determinismo e a estabilidade das estruturas, o autor mantém a noção de que

o sentido das ações individuais não pertence ao sujeito que as executa, mas à sua rede de relações, nas quais e pelas quais elas se realizam. “Com isto, ele [Bourdieu] se coloca a meia distância entre o subjetivismo, que desconsidera a gênese social das condutas individuais, e o estruturalismo, que desconsidera a história e as determinações dos indivíduos” (THIRY-CHERQUES, 2006, p. 29).

Do ponto de vista metodológico, Bourdieu (2004) rejeita a ideia do individualismo de que o fenômeno social é unicamente produto das ações individuais, devendo-se buscar a lógica dessas ações na racionalidade dos atores. Ele defende que a formação das ideias é tributária das suas condições de produção e que pensamento e ação dos agentes ocorrem sob *constrangimentos estruturais*.

A macro-abordagem social que orienta este estudo e deriva do pensamento de Pierre Bourdieu é sua matriz sistêmica, que compreende que a dinâmica social se dá no interior de um campo. Como um segmento do social, cada campo tem seus agentes, sejam indivíduos, sejam coletivos, com disposições específicas, a que ele denomina *habitus*. O campo é delimitado por um capital próprio, e a dinâmica social, reproduzida no interior de cada campo, é regida pelas lutas entre os agentes, na medida em que permanentemente buscam a (re)distribuição das formas de capital específico.

Nesses lutas são levadas a efeito /estratégias/ não conscientes, que se fundam no /habitus/ individual e dos grupos em conflito. Os determinantes das condutas individual e coletiva são as /posições/ particulares de todo /agente/ na estrutura de relações. De forma que, em cada campo, o /habitus/, socialmente constituído por embates entre indivíduos e grupos, determina as posições e o conjunto de posições determina o /habitus/”(THIRY-CHERQUES, 2006, p. 31).

A grande contribuição de Pierre Bourdieu para este trabalho está nesse entendimento de que as disposições, enquanto socialmente constituídas e orientadoras da ação, têm uma capacidade geradora. Ou seja, o indivíduo é tanto produtor quanto produto da estrutura e vem dele a força estruturante de um campo (BOURDIEU,1980). Com isso, sua concepção de estrutura também apresenta-se como dinâmica, já que

configura-se a partir de um conjunto de relações históricas, sendo condicionada e condicionante (produto e produtora) de ações. Como explica Thiry-Cherques (2006, p. 31),

[...] deriva da dupla imbricação entre as "estruturas mentais" dos agentes sociais e as estruturas objetivas (o "mundo dos objetos") constituídas pelos mesmos agentes. As primeiras instituem o mundo inteligível, que só é inteligível porque pensado a partir das segundas. A reciprocidade da relação estabelece um movimento perpétuo, um sistema generativo autocondicionado — o *habitus* — que busca permanentemente se reequilibrar, que tende a se regenerar, a se reproduzir.

Por campo, Pierre Bourdieu compreende uma esfera socialmente predeterminada, um *locus* que regula determinado domínio da experiência e em que os atores sociais disputam o capital próprio daquele campo. A posição dos atores reflete o jogo de poder entre eles, derivado da distribuição do capital daquele campo. Um campo social, por este entendimento, é composto por sujeitos individuais e coletivos que, num embate de forças pelo capital daquele campo, reforçam sua especificidade funcional em determinado domínio da experiência. Um campo social compõe um saber ou função específicos na sociedade, um campo de conhecimento próprio. A sociedade, pelo entendimento do autor, é composta por inúmeras esferas relativamente autônomas - os campos sociais - que não obedecem a uma lógica social única. Cada campo, ao regular certo domínio da experiência, delimita um quadro de sentido próprio que o singulariza e diferencia dos demais. Em larga medida, são os objetos disputados, os interesses e as normas que conformam o quadro de sentido de cada campo e o define.

Numa transposição para o ambiente organizacional, Gomez (2010, p.143, tradução livre) complementa que “[...] Bourdieu define o mundo social em termo de campos, microcosmos no macrocosmo da sociedade em geral. Organizações constituem campos e estão incluídas em campos maiores, como as indústrias, mercados competitivos, economias e sociedade”.

Os campos podem ser entendidos como mundos, no sentido em que se fala de mundo literário, governamental, artístico, político, religioso, empresarial ou científico. Pela abordagem sistêmica, o mundo social é constituído por campos, microcosmos autônomos compostos, cada um, por agentes dotados de um mesmo *habitus* (uma espécie de gramática de ações que posicionam os sujeitos nos campos sociais). O campo estrutura o *habitus* e o *habitus* constitui o campo, ou seja, o *habitus* é a internalização da estrutura social, enquanto o campo é a exteriorização do *habitus*.

Nas palavras de Bourdieu (2009, p. 89), “[...] para que um campo funcione, é preciso que haja objetos de disputa e pessoas prontas para jogar o jogo, dotadas de *habitus* que impliquem no conhecimento e no reconhecimento das leis imanentes do jogo, dos objetos de disputa, etc”. Ou seja, *habitus* é um processo de longo-prazo da assimilação da estrutura do campo, suas regras e pressupostos, e que orienta a ação dos sujeitos quanto ao que fazer ou não no seu interior. Contudo, ao mesmo tempo em que se apresenta como uma base comum a todos os sujeitos, é também um processo individual, uma experiência particular de apropriação de certos quadros de referência.

Os condicionamentos associados a uma classe particular de condições de existência produzem *habitus*, sistemas de *disposições* duráveis e transponíveis, estruturas estruturadas predispostas a funcionar como estruturas estruturantes, ou seja, como princípios geradores e organizadores de práticas e de representações que podem ser objetivamente adaptadas ao seu objetivo sem supor a intenção consciente de fins e o domínio expresso das operações necessárias para alcançá-los, objetivamente ‘reguladas’ e ‘regulares’ sem em nada ser o produto da obediência a algumas regras e, sendo tudo isso, coletivamente orquestradas sem ser o produto da ação organizadora de um maestro (BOURDIEU, 2009, p.87).

O *habitus* é, portanto, o que orienta a prática dos sujeitos, que mobiliza suas disposições e esquemas de percepção para agir – essa ação pode até ser mecânica, automática ou irreflexiva. Contudo, para agir, o sujeito orienta-se pelos quadros de sentido já apreendidos e é isto o que torna sua ação naturalizada.

O mundo prático que se constitui na relação com o *habitus* como sistema de estruturas cognitivas e motivadoras é um mundo de fins já realizados, modos

de emprego ou movimentos a seguir, e objetos dotados de um ‘caráter teleológico permanente’, como diz Husserl, ferramentas ou instituições; isso porque as regularidades inerentes a uma condição arbitrária [...] tendem a aparecer como necessárias, até mesmo naturais, pois estão no princípio dos esquemas de percepção e de apreciação por meio dos quais são apreendidos (BOURDIEU, 2009, p. 88).

Não se pode, no entanto, associar o conceito de *habitus* a toda ação mecânica e naturalizada dos agentes. O autor aponta que o conceito engloba tanto uma força perpetuadora quanto transformadora, dentro de seus limites. Isso significa que o quadro de referências que compõe o *habitus* delimita um universo de possíveis a partir do qual os sujeitos agem. Apesar destes limites contextuais, eles são livres para agir.

O *habitus* é uma capacidade infinita de engendrar em toda liberdade (controlada) produtos – pensamentos, percepções, expressões, ações – que sempre têm como limites as condições historicamente e socialmente situadas de sua produção, a liberdade condicionada e condicional que ele garante está tão distante de uma criação de imprevisível novidade quanto de uma simples reprodução mecânica dos condicionamentos iniciais (BOURDIEU, 2009, p. 91).

O conceito de *habitus* é especialmente relevante no contexto organizacional se pensarmos que trata-se de esquemas de percepção apropriados ao longo do tempo e que orientam a ação dos sujeitos organizacionais de modo ainda mais efetivo do que os sistemas formais de normatização.

Produto da história, o *habitus* produz as práticas, individuais e coletivas, portanto, da história, conforme aos esquemas engendrados pela história; ele garante a presença ativa das experiências passadas que, depositadas em cada organismo sob a forma de esquemas de percepção, de pensamento e de ação, tendem, de forma mais segura que todas as regras formais e que todas as normas explícitas, a garantir a conformidade das práticas e sua constância ao longo do tempo (BOURDIEU, 2009, p. 90).

Vale salientar que o autor compreende que os homens são parte de seu mundo social e condição de suas atividades. Não existe um mundo social cujas práticas compreendem papéis a serem representados pelos homens, mas são os próprios homens quem, agindo sobre o mundo, o constroem. O contexto social dá sentido e valor à prática, e a prática é a ação do homem sobre o mundo, constituindo-o.

O objetivismo constitui o mundo social como um espetáculo oferecido a um observador que adota um 'ponto de vista' sobre a ação e que, ao importar ao objeto os princípios de sua relação com o objeto, faz como se estivesse destinado somente ao conhecimento e como se todas as interações com ele se reduzissem às trocas simbólicas. Esse ponto de vista é o que se adota a partir das posições elevadas da estrutura social de onde o mundo social se oferece como uma representação [...] e de onde as práticas não são senão papéis teatrais, execuções de partituras ou aplicações de planos. A teoria da prática como prática evoca, contra o materialismo positivista, que os objetos de conhecimento são *construídos*, e não passivamente registrados e, contra o idealismo intelectualista, que o princípio dessa construção é o sistema das disposições estruturadas e estruturantes que se constitui na prática e que é sempre orientado para funções práticas (BOURDIEU, 2009, p.86).

O que determina a posição e possibilidades de ação dos sujeitos é o volume e a distribuição das várias formas de capital entre eles, como o capital econômico-financeiro, o cultural e o social. No interior de um campo, os integrantes coordenam sua ação a partir de determinado *habitus*, buscando conquistar o capital social que lhe é próprio. Nessa disputa, obedecem e explicitam as regras do jogo, legitimando o campo ao exercer determinadas funções próprias do seu domínio de competência.

O termo *habitus* parece ter sido assim cunhado para diferenciar-se de outros conceitos correntes como hábito, costume ou praxe, para designar o que medeia estrutura (social) e ação (individual). É produto da experiência biográfica individual atravessada pela experiência histórica coletiva. Compreende um sistema de disposições que funciona como princípio gerador e organizador de práticas, gerando uma lógica e uma racionalidade prática. Aprende-se e apreende-se o *habitus* nas interações sociais, ou seja, nos mesmos momentos em que o próprio *habitus* organiza estas mesmas interações. O *habitus* é, portanto, ao mesmo tempo, condicionante e condicionador das nossas ações.

A definição adotada por Bourdieu foi pensada como um expediente para escapar do paradigma objetivista do estruturalismo sem recair na filosofia do sujeito e da consciência. Aproxima-se da noção de Heidegger do "modo-de-ser no mundo", mas tem características próprias. Para Bourdieu, o *habitus* é um sistema de disposições, modos de perceber, de sentir, de fazer, de pensar, que nos levam a agir de determinada forma em uma circunstância dada. As disposições não são nem mecânicas, nem determinísticas. São plásticas, flexíveis. Podem ser fortes ou fracas. Refletem o exercício da faculdade de ser condicionável, como capacidade natural de adquirir capacidades não-naturais,

arbitrárias São adquiridas pela interiorização das estruturas sociais. Portadoras da história individual e coletiva, são de tal forma internalizadas que chegamos a ignorar que existem. São as rotinas corporais e mentais inconscientes, que nos permitem agir sem pensar. O produto de uma aprendizagem, de um processo do qual já não temos mais consciência e que se expressa por uma atitude "natural" de nos conduzirmos em um determinado meio (THIRY-CHERQUES, 2006, p. 33).

Vale reforçar que o *habitus* não designa condicionamento (embora, em certa medida, também o seja), mas um princípio de ação, já que são tanto estruturas (disposições interiorizadas duráveis) quanto estruturantes (geradores de práticas e representações). Percebe-se isso, por exemplo, no aprendizado dos códigos da linguagem ou da escrita, que se domina para poder dizer, escrever e inventar. No entanto, aprende-se o *habitus* tanto explícita quanto implicitamente, a depender das regras do jogo em um campo determinado e do interesse de seus atores e, a partir dele, serem capazes de automatizar suas escolhas e ações, não demandando esforços de cálculo ou reflexão. Sua autonomia, no entanto, é relativa, situando-se entre o inconsciente-condicionado e o intencional-calculado.

Não é destino: preserva uma margem de liberdade ao agente, não, certamente, a liberdade do sujeito sartriano, mas a liberdade conferida pelas regras dominantes no campo em que se insere. Ele contém as potencialidades objetivas, associadas à trajetória da existência social dos indivíduos, que tendem a se atualizar, isto é, são reversíveis e podem ser aprendidas. Todo agente, indivíduo ou grupo, para subsistir socialmente, deve participar de um jogo que lhe impõe sacrifícios. Neste jogo, alguns de nós nos cremos livres, outros determinados. Mas, para Bourdieu, não somos nem uma coisa nem outra. Somos o produto de estruturas profundas. Temos, inscritos em nós, os princípios geradores e organizadores das nossas práticas e representações, das nossas ações e pensamentos (THIRY-CHERQUES, 2006, p. 34).

Apesar de usar, ao longo deste trabalho, o conceito de sujeito como sinônimo de ator ou agente (aquele que age, atua ou realiza ações), Pierre Bourdieu adota o termo agente para designar indivíduos dotados de um senso prático, um sistema adquirido de preferências, de classificações, de percepção. Para ele, são agentes sociais os indivíduos ou grupos que, não apenas incorporam um *habitus* gerador, aquelas disposições adquiridas pela experiência, mas também permanentemente a reestruturam

– e se reestruturam. Desse modo, desenvolve-se os modos de perceber, agir e pensar condicionados às lógicas dos campos, às posições que nele se ocupa e às situações que nele se vive. E é a partir dessas concepções que se age no mundo e, assim, transforma-se o mundo. “As estruturas mentais pelas quais os agentes sociais apreendem o social, e que são produto da interiorização do social, geram visões de mundo que contribuem para a construção deste mundo (BOURDIEU, 1987, p.155).

Todo campo desenvolve uma doxa, um senso comum naturalizado, um “[...] ponto de vista particular, o ponto de vista dos dominantes, que se apresenta e se impõe como ponto de vista universal (BOURDIEU, 1996, p.120), e o nomos, as leis gerais sobre o funcionamento do campo. Essas definições emergem do permanente conflito entre os agentes que o dominam e os demais, numa disputa entre quem monopoliza o capital específico do campo, pela via da violência simbólica (autoridade) e os demais. Desvendar a doxa, no ambiente organizacional, pode significar o esforço de compreensão das relações de poder, travadas antes no campo das relações simbólicas até serem sutilmente refletida em aspectos físicos. Tal como diz Mumby (2010, p. 28),

[...] as organizações constituem, por definição, formas institucionais que são estruturas sedimentadas de poder. Os significados e discursos sobre os quais as organizações são construídas não surgem espontaneamente; eles são o produto de configurações de poder e interesses específicos. Todos os dias, em quase todas as organizações, as pessoas vivenciam uma violência simbólica [...] porque as formas institucionais criam sistemas de diferença que constroem e posicionam as pessoas como de dentro ou de fora, dignas ou indignas, valiosas ou sem valor. Cada organização e contexto social são enraizados em sistemas de diferença e operam de acordo com eles, e nós somos constantemente, no momento-a-momento, considerados responsáveis pela maneira como reproduzimos ou desafiamos formas existentes de diferença. Entretanto, a partir de uma perspectiva crítica [...], o que é importante não é identificar e desafiar sistemas de diferença por si e sim entender como [...] as ‘diferenças que fazem a diferença’ são construídas, institucionalizadas e tomadas como certas.

O discurso, portanto, tem um papel fundamental na mediação da doxa e a violência simbólica, na forma de silêncio ou como construção de reforço e defesa da doxa como algo natural. Por isso, constitui elemento fundamental para análise da doxa

e as relações de poder que conformam, no interesse específico deste trabalho, o ambiente organizacional.

Ao fazer isso, a doxa naturaliza as posições e as torna senso comum produzindo uma distribuição desigual de capital simbólico e uma legitimação de cada produção, cujo resultado principal se traduz na violência simbólica. Esta, por sua vez, caracteriza-se por um processo de construção histórica que a torna legítima e dispensa qualquer tipo de contestação. Em outros termos, representa uma forma de violência invisível que se impõe numa relação do tipo subjugação-submissão, cujo reconhecimento e cumplicidade fazem dela uma violência silenciosa que se manifesta sutilmente nas relações sociais e resulta de uma dominação cuja inscrição é produzida num estado dóxico das coisas, que são vividas como naturais e evidentes (ROSA, PAÇO-CUNHA e MORAIS, 2009, p. 92).

A linguagem é tratada pelo autor notadamente a partir da noção de mercado linguístico, já que sua eficácia simbólica, perseguida pelos agentes, não existe de forma autônoma, mas depende das condições sociais de sua produção. No mercado linguístico, marcado por relações de comunicação e poder, forma-se, não apenas o valor simbólico, mas também o sentido do discurso, na medida em que os mesmos são elaborados em termos de lógicas de trocas e relações de força que engendram os agentes do campo.

A dominação é, em geral, não-evidente, não-explicita, mas sutil e violenta. Uma violência simbólica que é julgada legítima dentro de cada campo; que é inerente ao sistema, cujas instituições e práticas revertem, inexoravelmente, os ganhos de todos os tipos de capital para os agentes dominantes. A violência simbólica, doce e mascarada, se exerce com a cumplicidade daquele que a sofre, das suas vítimas. Está presente no discurso do mestre, na autoridade do burocrata, na atitude do intelectual. ... Bourdieu sustenta que os agentes e instituições dominantes tendem a inculcar a cultura dominante, de modo a reproduzir o *habitus*, as desigualdades sociais nas maneiras de falar, de trabalhar, de julgar. Para ele, a família, a escola, o meio não só reproduzem as desigualdades sociais, como legitimam inconscientemente esta reprodução. São aparelhos de dominação (THIRY-CHERQUES, 2006, p. 37).

Com a ajuda de Pierre Bourdieu, para quem a dinâmica social se estabelece nos campos sociais, propõe-se pensar como essa dinâmica acontece (se reproduz, se transforma) no ambiente de uma organização governamental. Como órgão do governo, dotado de *habitus* e agentes em permanente embate de forças em luta por capital, esta

busca visou analisar algumas forças estruturais que orientam a prática dos agentes na SEF/MG, pela perspectiva não apenas de cristalização de certos quadros simbólicos (doxa), mas na atualização e negociação destes que os agentes fazem, em suas atividades cotidianas.

3.2 A TEORIA DA ESTRUTURAÇÃO DE GIDDENS

O esforço empreendido nesta pesquisa busca também as contribuições de Giddens (2003), com a noção de dualidade da estrutura e a teoria da estruturação, para tentar superar a dicotomia entre ação e estrutura. Pelo entendimento do autor, a estrutura é constituída por um conjunto de regras (estabilizadas) e também de recursos que se oferecem ao ator para sua ação. Por esse processo, a ação é tanto produzida e balizada pela estrutura como o que a produz (ao agir no mundo, o homem constrói estrutura, que existe, portanto, pela e na ação). Trata-se, então, de uma tentativa teórica de unir estrutura e ação humana, sem enfatizar em demasia a estrutura (como algo dado, anterior à ação individual) nem a ação humana (um ato de criação livre dos atores, construindo a realidade social). Daí o nome de teoria da estruturAção.

Whittington (2010) lembra que o pensamento central de Giddens (2003), em sua teoria da estruturação, consiste, não apenas numa tentativa de superação das dicotomias entre individualismo e estruturalismo, voluntarismo e determinismo, micro e macro, como também em uma perspectiva teórica que coloca o conceito de prática como determinante na junção entre essas instâncias – um entendimento fundamental no presente trabalho.

O domínio básico de estudo das ciências sociais, de acordo com a teoria da estruturação, não é a experiência do ator individual nem a existência de qualquer forma de totalidade social, mas *as práticas sociais ordenadas no espaço e no tempo* (grifo da autora). As atividades sociais humanas, à semelhança de alguns itens auto-reprodutores na natureza, são recursivas. Quer dizer, elas não são criadas por atores sociais mas continuamente recriadas por eles através dos próprios meios pelos quais eles se expressam *como* atores. Em suas atividades, e através destas, os agentes reproduzem as condições que tornam possíveis essas atividades (GIDDENS, 2003, p.2).

Um dos principais eixos teóricos em que a teoria da estruturação se fundamenta está na perspectiva do interacionismo simbólico, especialmente pelo trabalho de Mead (1962) e Goffman (2007), explicitada em capítulo anterior. Do primeiro, destacam-se, nessa construção, a apropriação do conceito de reflexividade e a atenção demandada à análise situacional (temporal e histórica) das relações.

É útil falar de reflexividade como algo assentado na monitoração contínua da ação que os seres humanos exibem, esperando o mesmo dos outros. A monitoração reflexiva da ação depende da racionalização, entendida aqui mais como um processo do que como um estado, e como inerentemente envolvida na competência dos agentes. Uma ontologia de tempo-espaço como constitutiva de práticas sociais é básica para a concepção de estruturação, a qual começa a partir da temporalidade e, portanto, num certo sentido, da história (GIDDENS, 2003, p. 3).

Nesse ponto, ganha ênfase a noção de agência humana que, como defende, não se refere às intenções das pessoas ao agir, mas à prioridade que estabelecem nesse ato. Ou seja, agência refere-se ao papel dos atores na ordem dos acontecimentos, considerando-se que uma ou outra conduta poderia determinar um ou outro curso diferente de ações. Dito de outro modo,

[...] agência não se refere às intenções que as pessoas têm ao fazer as coisas, mas à capacidade delas para realizar essas coisas em primeiro lugar [...]. Agência diz respeito a eventos dos quais um indivíduo é o perpetrador, no sentido de que ele poderia, em qualquer fase de uma dada sequência de conduta, ter atuado de modo diferente. O que quer que tenha acontecido não o teria se esse indivíduo não tivesse interferido (GIDDENS, 2003, p.10).

O conceito de agência refere-se ao que é feito pelos agentes, independentemente de sua intencionalidade. Refere-se à capacidade de, intervindo no mundo e influenciando um estado de coisas, fazer diferença no curso dos eventos.

Ao aproximar suas reflexões ao âmbito das interações sociais na vida cotidiana, o autor aproxima-se também de Erving Goffman. No entanto, ao se apropriar das ideias centrais de Erving Goffman na sua teoria da estruturação, Giddens (2003) aponta dois pontos que considera lacunas no trabalho apropriado: uma, no que diz respeito à motivação dos indivíduos na rotinização de sua ação no mundo, já que, para Erving Goffman, as regras que os orientam são exteriores ao indivíduo que *entra no jogo* (ou *na orquestra*) e, assim, adota (compartilha) padrões de comportamento. Giddens (2003), no entanto, ressalta que a rotinização é um processo rico para se pensar as formas de inserção ativa dos indivíduos no curso das atividades. Para o autor, a

[...] rotina... [não são] simplesmente formas repetitivas de comportamento executadas “sem pensar”. Pelo contrario, como Goffman [...] ajudou a demonstrar, o caráter rotinizado da maior parte da atividade social é algo que tem de ser continuamente “trabalhado” por aqueles que a alimentam em sua conduta no dia-a-dia. [...] [E se a] preocupação da teoria da estruturação é com a “ordem” como a transcendência do tempo e do espaço nas relações sociais humanas; a rotinização tem um papel essencial na explicação de como isso ocorre (GIDDENS, 2003, p.101).

A outra lacuna diz respeito ao questionamento sobre até que ponto os atores conhecem as características dos sistemas sociais que produzem e reproduzem em suas ações. Ou, nas palavras do autor, “[...] Goffman demonstra que a integração social depende de procedimentos reflexivamente aplicados de agentes cognoscitivos, mas não indica, de modo efetivo, os limites dessa cognoscitividade nem as formas que esta assume” (GIDDENS, 2003, p.105). Ele diz que o homem é um ator intencional, mas que suas ações produzem, não apenas consequências intencionadas, mas também não intencionais, de modo que a ação individual pode produzir, também, como consequência imprevista, estruturas e sistemas sociais. O conceito de cognoscitividade como característica essencialmente humana constitui, para o autor, o cerne na ordenação recursiva das práticas sociais, uma consciência discursiva e prática da ação e da monitoração da ação. É pela consciência que o indivíduo monitora o fluxo contínuo

da vida social e, assim, se coloca no mundo. É pela cognoscitividade que suas práticas, mesmo rotineiras, adquirem tal *status*.

Assim, ao mesmo tempo que Anthony Giddens se apoia no trabalho de Erving Goffman para, em termos metodológicos, defender a riqueza da análise microsociológica, sua proposta de dualidade da estrutura é uma crítica a Erving Goffman, uma vez que prega que as “[...] atividades ordinárias não são fascinantes só por si mesmas, mas também pelo modo como expressam princípios estruturais maiores” (WHITTINGTON, 2010, p.114).

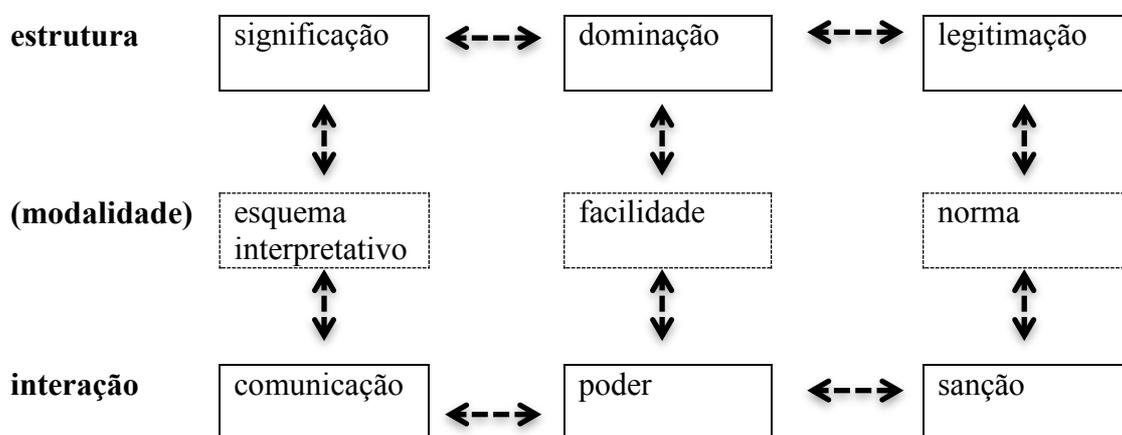
A articulação proposta na teoria da estruturação tenta então delimitar uma forma específica de cognoscitividade dos atores sociais, pautada na reflexividade, como modo de ordenação recursiva das práticas sociais. Essas práticas perpetuam-se pela rotinização, ao longo do tempo e espaço, que é um movimento que presume, não apenas reflexividade no sentido de uma *autoconsciência* mas, antes, como apresentava George H. Mead, como um mecanismo de monitoramento contínuo da vida social pela interação dos atores.

É nesse sentido que se percebe o papel fundante da comunicação nas relações sociais que, no entendimento dos autores, constitui indivíduo e sociedade, como instâncias de um mesmo fenômeno. Anthony Giddens parece devedor das ideias de George H. Mead no entendimento desta relação e de Erving Goffman, nas tentativas de delimitar as formas das interações que constituem, então, a sociedade. No entanto, Anthony Giddens avança nesses pressupostos ao articular essas teorias da ação humana ao engendramento da estrutura, ou aos modos como, ao agir (mesmo ou, principalmente, de forma rotineira), constrói-se estrutura. Avança também na proposição do alargamento desses entendimentos para além dos contextos de interação face a face, tornando a perspectiva teórica promissora para análises de contextos

sociais contemporâneos e suas relações mediadas, principalmente, pelas novas tecnologias de comunicação e informação. Para o campo de estudos da comunicação social, portanto, oferece-se como potente matriz conceitual, capaz de iluminar novas e frutíferas reflexões e análises sobre o processo pelo qual, a partir das interações comunicativas, o homem tece as práticas sociais, as organizações e a própria sociedade, ao mesmo tempo em que essas mesmas relações são engendradas pelas forças e regras sociais que ajudam a conformar.

Para Anthony Giddens, as estruturas são recursivamente produzidas, reproduzidas e modificadas nas práticas sociais (interações). Para explicar como isso ocorre, o autor apresenta três dimensões constituintes da dualidade da estrutura - significação, dominação e legitimação, cada uma ligada a uma forma específica de interação - a comunicação, o poder e a sanção, conforme mostra a figura 1.

Figura 1 - Dimensões da dualidade da estrutura



Fonte: GIDDENS, 2003, p.34.

Para compreensão das ideias do autor, é preciso entender sua defesa de que os atores baseiam-se, nas suas interações, em modalidades da estruturação e é por isso que se pode perceber, nas interações, propriedades da estrutura. Reforça-se, portanto, a

ideia da dualidade da estrutura. E se, apoiados nos autores interacionistas, diz-se que os atores monitoram suas atividades e a dos outros em comunicação, no curso da ação cotidiana, deve-se concordar que esse monitoramento é pautado por esquemas interpretativos que sustentam os processos de significação (entendendo significado como estrutura, na medida em que constituem cristalizações de certas ordens simbólicas).

Na esfera da legitimação, têm-se as bases normativas que, compartilhadas socialmente, amparam e possibilitam que as atividades possam ser justificadas. A defesa do autor, no entanto, é a de que, na dimensão das interações, as normas são *alegações contingenciais* que, nos encontros reais, são mobilizadas e se deixam ver por meio de sanções de múltiplas formas e expressando assimetrias estruturais de dominação. Ou seja, justifica-se a conduta segundo normas que aprovam ou desaprovam, penalizam ou recompensam certas ações e, nesse processo, rejeita-se ou cristaliza-se, nas interações, aspectos estruturais da sociedade.

Por dominação, Giddens (2003, p. 37) compreende “[...] a própria condição de existência de códigos de significação”, revelando que as estruturas de significação precisam ser apreendidas pela imbricação com a dominação e a legitimação (e que, do mesmo modo, a comunicação deve ser apreendida em conexão com as noções de sanção e poder). Vale ressaltar que o poder, para o autor, “[...] não é um fenômeno inerentemente nocivo nem apenas a capacidade de ‘dizer não’” (GIDDENS, 2003, p.37). O poder tem uma influência penetrante na vida social e é inerente à associação social que, em última instância, dá-se no embate de forças (negociações de poder) na busca por maior domínio no campo.

A teoria da estruturação tem sido importante arcabouço de estudos no campo da comunicação organizacional, dentre os quais destacam-se Taylor e Van Every

(2000), Jablin e Putnam (2001), Reis (2002), May e Mumby (2005), Cooren, Taylor e Van Every (2006), e seus conceitos serão acionados nas análises empíricas deste trabalho. No entanto, é importante ressaltar que ainda há muito o que avançar no diálogo com as proposições de Giddens (2003), principalmente no sentido de sinalizar a possibilidade de agenciamento das organizações, compreendidas, ao contrário de Anthony Giddens, como legítimos atores sociais (agentes).

Fala-se de coletividades como se fossem agentes, mas isto é apenas metafórico. É presumir certas qualidades que eles possuem no todo – empresas orientadas para o lucro, por exemplo, ou hospitais preocupados em curar pessoas. Mas os únicos agentes verdadeiros são indivíduos humanos (GIDDENS e PIERSON, 1998, *apud* CASALI, 2007, p.7).

O autor é refratário à ideia de que as organizações possam ser consideradas agentes sociais, já que quem age, mesmo que em seu nome, são indivíduos. Nesse sentido, considera que somente se pode falar de ação organizacional enquanto metáfora e que é uma ilusão pensar que tem autonomia para o agenciamento. E assim, ao excluir a ação coletiva em organizações como agentes, Anthony Giddens passa ao largo de uma discussão absolutamente valiosa e, no entendimento desta pesquisadora, fundamental para a compreensão da dinâmica social contemporânea. Isso porque não se pode negar a força das organizações na configuração das sociedades contemporâneas, como entes sociais que regulam a oferta de produtos e serviços indispensáveis ao convívio social. Para isso, constituem setores de atuação e formam grupos supranacionais que exercem poder político e econômico em escala global, pautando, assim, o modo de se estar no mundo¹⁶.

Para contrapor a essa ideia, defende-se a possibilidade de considerar as organizações como atores sociais, a partir do ponto de vista de Latour (2012), para

¹⁶ Pode-se citar aqui, para reforçar esse argumento, os estudos de Oliveira (2008) sobre a centralidade das empresas na sociedade contemporânea e suas novas responsabilidades, bem como os de Castells (2010) sobre as transformações e o poder da indústria global dos meios de comunicação e seus impactos na configuração das sociedades do século XXI.

quem existe agenciamento de objetos materiais quando neles está investida intencionalidade humana. No pensamento do autor, nitidamente marcado por influências pragmatistas, a constituição das práticas sociais não engloba apenas a atuação de atores humanos, mas também de figuras não humanas – equipamentos, maquinários, dispositivos, organizações – que emergem como agenciadores que influenciam no curso da ação e conformam o sentido das práticas realizadas em conjunto, no curso da interação.

3.3 INDIVÍDUOS, ORGANIZAÇÕES E SOCIEDADE

A pesquisadora tem defendido, em seus estudos, o ambiente organizacional como *locus* privilegiado para se observar e analisar a sociedade contemporânea (LIMA, 2009). Mais do que isso, que observar um modo específico de interações, as comunicacionais, já que interessam os processos de construção de sentido, revela-se como poderoso dispositivo analítico das organizações e, então, da sociedade. Isso só tem fundamento a partir dos pressupostos defendidos até aqui neste trabalho, a de que são as interações que fundam indivíduo, organizações e sociedade.

Conforme o entendimento de Baldissera (2010, p.201), “[...] a noção de organização pressupõe o estabelecimento de vínculos entre diferentes sujeitos, e esses vínculos são acionados, estabelecidos e fortalecidos ou mesmo rompidos – mediante comunicação”. É frente a um permanente embate de forças entre os sujeitos, em interação, que a organização é permanentemente construída e reconstruída. Esse entendimento implica considerar que, sendo a comunicação ação socialmente situada, está inscrita em seus aspectos culturais e é constringida pelos mesmos aspectos, que orienta o processo de disputa de sentidos. Assim,

[...] os sujeitos tendem a assumir postura e a agir de acordo com o que a cultura de seu grupo prescreve e proscreeve. Então, se por um lado os sujeitos teceram a teia simbólica, por outro, como se viu, prenderam-se a ela. Dessa forma, a cultura, mais do que orientação, exerce-se como regulação, mesmo que não se trate de determinação (BALDISSERA, 2010, p.202).

O autor lança mão dos conceitos de organização comunicada e organização comunicante para pensar como a comunicação participa da tessitura cultural. Como comunicação comunicada, a organização produz e se atualiza no seu próprio discurso¹⁷. Nesse caso, o discurso organizacional é tanto uma visão de mundo da organização como uma visão de organização no mundo. Logo, em seu discurso, a organização tem tensionados tanto um modo de compreender o mundo quanto de se incluir nesse mundo e interpelar os outros interlocutores para uma relação. Essa construção discursiva em forma de proposta de relação, apesar de constituir uma fala legitimada como *a organização*, nem sempre deriva de um esforço planejado. Em suas palavras, “[...] apesar de nem sempre e nem todas as organizações empregarem o planejamento de comunicação em suas práticas cotidianas, pode-se dizer que o discurso da organização comunicada consiste na fala autorizada, que não é, necessariamente, a planejada” (BALDISSERA, 2010, p. 205). Sendo assim, a organização comunicada é, normalmente, a sua fala institucional, autorizada, a sua fachada, a face escolhida para ser mostrada – e isto pode ser manejado, variando de acordo com cada público, a partir do conhecimento que se tem sobre os seus perfis, interesses e quadros de significado – o que fica mais explícito (mas não se restringe a eles) nos planos formais de comunicação, em que se mapeiam públicos, utilizam-se de pesquisa para conhecer seus perfis e interesses, elaboram-se diagnósticos e planejam-se ações de relacionamento específicas com cada público.

¹⁷ O autor compreende discurso organizacional como “[...] todas as articulações de linguagem (de diferentes semióticas – verbal, imagética, arquitetônica etc.) atualizadas pela organização, como atividade de sujeitos inscritos em contextos específicos (BALDISSERA, 2010, p. 204).

Já a organização comunicante compreende os sentidos construídos pelos sujeitos com os quais uma organização se relaciona, ou seja, emerge do embate da organização com a alteridade. Apesar de qualquer esforço ou intenção organizacional, os sujeitos com os quais a organização interage são dotados de competência interpretativa e estarão atribuindo significação às suas experiências. Como lembra Matos (2009, p. 204),

[...] é *na e pela* comunicação que as organizações vivem, e graças a ela as reconhecemos. Tudo aquilo que pode ser expresso e compreendido deve necessariamente se produzir no contexto de uma organização humana qualquer. E é por aquilo que dizemos, por aquilo que ficamos sabendo sobre elas, que as organizações adquirem sua forma, orientação e razão de ser (...).

Como lembra a autora, a organização se constitui e se legitima por meio dos sentidos que os seus interlocutores - tanto externos quanto internos – elaboram a respeito dela. “Aquilo que esses membros acreditam, intersubjetivamente, ser a organização, ainda que imaterial (percepções e relações compartilhadas), dá forma às suas bases” (MATOS, 2009, p. 205). Dessa forma, a comunicação – a ação situada e reciprocamente referenciada levada a cabo pelos atores sociais concernidos – abre espaço para a constituição das organizações e para a afirmação de sua identidade. Ao mesmo tempo, nesse processo dialógico, entra em movimento, também, a identidade dos sujeitos ligados a elas. No caso em questão, será falado de uma relação embasada pela análise da ação do corpo de servidores da SEF/MG: seu público interno.

Assim, resgatou-se a concepção de identidade dinâmica que se desenvolve no desempenho de papéis e experiências de vida em mundos sociais particulares (o indivíduo em relação). Os cargos e carreiras emergem como espaços privilegiados de relações significativas na constituição identitária contemporânea, razão pela qual os

indivíduos apresentam-se uns aos outros, de forma recorrente e em ambientes diversos, a partir de suas ocupações no trabalho.

A compreensão da dinâmica das relações e identidades no ambiente organizacional exige, assim, uma identificação cuidadosa das condições estruturais existentes, bem como o entendimento apropriado das estruturas demanda que se leve em conta as ações microscópicas do dia a dia e as identidades (individuais e coletivas) que elas colocam em jogo.

4. A COMUNICAÇÃO E A ESTRATÉGIA ORGANIZACIONAL

As pesquisas em comunicação organizacional são amplamente fundamentadas no paradigma clássico (instrumental), o que se reflete no acervo bibliográfico produzido pela área e que, por sua vez, retroalimenta as pesquisas feitas em um ciclo vicioso em torno das mesmas limitações. Por essa perspectiva, a comunicação é tida como um fenômeno independente da sociedade e, assim, das organizações. A comunicação organizacional trata de um fenômeno que acontece *nas* organizações (CASALI, 2007), reduzindo tanto a compreensão do fenômeno da comunicação em sua globalidade, como da organização como instância constituída pela e na comunicação (e não como o *locus* que emerge pela e nas interações comunicativas).

Pelo paradigma clássico da comunicação, a comunicação organizacional é considerada em termos de eficiência e eficácia, sendo decomposta em fluxos, processos e direções. Os estudos da comunicação organizacional, nessa linha, consideram-na um processo mensurável e que deve ou precisa ser manipulado (gerenciado) para o alcance dos objetivos de um dos interlocutores – a organização, a *entidade* organizacional. Considera, ainda, que os sujeitos em relação, com a criação de canais adequados, adquirem instantaneamente igualdade de condições comunicativas, possibilitando a prática da *comunicação excelente*, ou *simétrica de mão dupla*.

O conceito de simetria de mão dupla deriva do pensamento de Grunig (2009) e seus quatro modelos de relações públicas destacados na literatura clássica de comunicação organizacional como o que aponta um modelo de comunicação excelente.

O primeiro modelo, de agência de imprensa/divulgação, descreve os programas de relações públicas cujo único propósito é obter publicidade favorável para uma organização ou para indivíduos na mídia de massa. ... O segundo modelo, de informação pública, é semelhante à assessoria de imprensa porque é também um modelo de mão única que entende as relações públicas apenas como disseminação de informações. ... [Esses dois modelos] são modelos ‘assimétricos’ ou desequilibrados, isto é, tentam modificar o

comportamento dos públicos, mas não o da organização. Tentam promover a imagem positiva da organização, seja por meio da propaganda (agência de imprensa), seja ao disseminar somente as informações favoráveis (informação pública). Ou seja, tentam proteger a organização do seu ambiente. O terceiro modelo, 'assimétrico de duas mãos, utiliza a pesquisa para desenvolver mensagens que provavelmente conseguirão induzir os públicos a se comportarem como a organização espera. As relações públicas assimétricas de duas mãos consistem na persuasão científica, que utilizam os serviços de empresas de pesquisa para planejar mensagens. [...] As relações públicas assimétricas de duas mãos são [...] um modelo egoísta, porque a organização que o adota acredita estar correta (e o público, errado) e que qualquer alteração necessária para resolver um conflito deve vir do público, e não da organização. O quarto modelo, 'simétrico de duas mãos', é baseado na pesquisa e utiliza a comunicação para administrar conflitos e aperfeiçoar o entendimento com públicos estratégicos. Dado o fato de que o modelo simétrico de duas mãos baseia as relações públicas em negociações e concessões, normalmente é mais ético do que os demais modelos [...] [já que] as relações públicas simétricas de duas mãos permitem que a questão do que é correto seja objeto de negociação, uma vez que quase todos os envolvidos num conflito [...] acreditam que a sua posição é a correta (GRUNIG, 2009, p.31).

Grunig (2009) defende que as relações públicas constituem um modo de dar não apenas voz, mas poder aos públicos nos processos decisórios das organizações, na medida em que, mais do que acordos, o objetivo primordial de sua atuação é o entendimento. Acrescenta-se a isso sua preocupação em definir, como papel deste profissional, o de negociar não apenas significados mas o comportamento tanto das organizações quanto dos públicos. Para isso, deve-se concordar que

[...] uma organização responsável é aquela que assume as consequências que exerce sobre os seus públicos (p.33) [e que] relações públicas consistem no exercício da responsabilidade pública (p.34). [Assim, os] profissionais de Relações Públicas estão mais propensos a auxiliar os públicos na construção de imagens positivas sobre a organização na medida em que a orientam a se comportar da forma como o público externo espera dela. Em outras palavras, os profissionais de Relações Públicas contemporâneos entendem que devem servir aos interesses das pessoas afetadas pelas organizações caso queiram também atender aos interesses dos empregadores para os quais trabalham (GRUNIG, 2009, p.19).

Vale ressaltar que esse autor apresenta certa preocupação no que se refere às limitações do que denomina paradigma simbólico-interpretativo (cujo enfoque são as interações, como o que é proposto neste trabalho) por ele não oferecer um modelo normativo para o exercício profissional de relações públicas, seu objeto de estudo. Ele

considera que esse paradigma “[...] dedica atenção excessiva ao papel da comunicação e de relações públicas na negociação do *significado* e menos atenção ao seu papel de negociar o *comportamento* tanto das organizações como dos públicos” (GRUNIG, 2009, p.26, grifos do autor). Acredita-se que esta pesquisa vem, de certo modo, responder exatamente ao desafio de relacionar estas dimensões, ou seja, analisar como a comunicação, por meio da *negociação do significado* pelos sujeitos, contribui para a *negociação do comportamento* organizacional.

Numa leitura superficial desta proposição teórica, muitos estudos consideram que a gestão da comunicação organizacional, atividade fundamental das relações públicas (KUNSCH, 2003) deve constituir-se no esforço de harmonizar expectativas e promover a simetria entre perspectivas, como se entrar em acordo e gerar entendimento mútuo fosse sinônimo de homogeneizar diferenças¹⁸, ou seja, eliminar ruídos e distorções. O estudo da comunicação organizacional, por esse caminho da gestão e sob o vies funcionalista/conservador da comunicação assimétrica, torna-se a análise de um processo linear e asséptico, com muito distanciamento da sua dimensão empírica, sempre cheia de contradições, disputas de sentido e poder. Ao tomar o ruído e o poder como inerentes ao processo comunicativo, a partir de Pinto (2008) e Baldissera (2010), as discussões são levadas para outro nível, qual seja, o de que é preciso pensar nas práticas comunicativas a partir mesmo da alteridade, discordâncias e negociações de sentido pois é precisamente no embate de forças que os entendimentos e os desentendimentos se tornam possíveis – e sendo esse o aspecto fundamentalmente mais

¹⁸ Chaves, apud Childs (1967, p.XIII), parece explicitar esta perspectiva, ao pontuar que “[...] padrões e empregados, produtores e consumidores, locadores e locatários representam alguns dos aspectos da dualidade ou pluralidade de interesses em conflito, que o trabalho de R.P. procura harmonizar”. Também Andrade (2001, p.35), em um esforço de síntese pela definição de Relações Públicas, diz que “[...] a ideia focal é uma só - a conciliação de interesses, da qual pode resultar a perfeita integração da organização com os seus públicos”.

relevante da comunicação e, não, sua possibilidade de gerar uma equalização simétrica de interesses e perspectivas.

Na mesma linha, Duarte e Monteiro (2009) chamam a atenção para o uso do termo *consenso* na comunicação organizacional, defendido como esforço de concordância em determinada discussão, após amplo debate e negociação entre as partes. Consenso seria uma opinião construída em conjunto, diferente dos pontos de partida e esta é a perspectiva amplamente defendido pela bibliografia clássica de relações públicas, principalmente. Diferentemente, os autores advogam pelo uso do termo *cooperação*, em consonância com a nova teoria da estratégia proposta por Pérez e Massoni (2009), abordada mais adiante. Para eles, *cooperação* “[...] significa atuação conjunta para um mesmo fim, colaboração de todos para a consecução de um objetivo comum” (DUARTE; MONTEIRO, 2009, p.341). Assim, de maneira bastante sintética e objetiva, os autores inscrevem sua perspectiva na ação prática dos sujeitos, como se tem defendido. Deve-se falar não de *consenso* enquanto expectativa e busca da harmonização de conflito de interesses, mas de *cooperação* enquanto reconhecimento e respeito das diferenças para, a partir delas, gerar uma *ação conjunta* e agir sobre elas.

Não se trata, portanto, de um ambiente em que se busque a diminuição de conflitos por meio da mera transmissão de informações, mas, sim, de, na existência deles, ter consciência da importância de agir de forma colaborativa para romper o isolamento individual e realizar algo em comum, com uma finalidade bem definida e delimitada no tempo (DUARTE; MONTEIRO, 2009, p. 341).

O entendimento do processo comunicacional a partir do paradigma relacional convoca a analisar as práticas de comunicação organizacional não como práticas autônomas e isoladas do mundo cotidiano dos homens, mas como legítimo espaço de constituição da sociabilidade – dos sujeitos e das organizações. Nessa perspectiva, as organizações passam a ser vistas também como sujeitos que participam do processo

comunicativo, compartilhando sentido e construindo a vida em sociedade. Pensando a interação comunicacional como espaço constituidor, a abordagem relacional na comunicação organizacional não estaria tão interessada em analisar os efeitos de uma comunicação, tendo como critério de análise os objetivos pretendidos pela organização. Ela estaria mais atenta para o que é construído pelos sujeitos envolvidos, a partir do espaço simbólico que os enreda.

A construção coletiva não pressupõe total autonomia dos sujeitos na referenciação e no deslocamentos de significados, nem desconsidera os interesses e objetivos em jogo. Para essa perspectiva, os sujeitos são sempre socialmente pensados - são menos indivíduos com autonomia introspectiva do que seres concretos e contextualmente situados que, em sua intervenção no mundo, atualizam permanentemente uma realidade social e cultural. Esta *atualização* significa tanto dar forma de expressão às significações previa e socialmente estabelecidas, como também, nesse mesmo movimento de expressão - que é sempre situacionalmente localizado -, imprimir *novidades* às significações.

A atenção que está sendo proposta pelo paradigma relacional é voltada para os sujeitos participantes do ato comunicativo, buscando mapear as situações experimentadas por eles numa relação de mútua afetação. No presente estudo, os servidores não foram abordados a partir do *feedback* frente a uma ação organizacional (como se as metodologias de gestão adotadas, como o BSC e seus mecanismos, fossem construções exteriores a eles e, assim, algo sobre a qual podem agir *em retorno* a). A proposta que se apresenta é enxergar como as práticas dos sujeitos conformam a própria ação organizacional (incluindo a apropriação que fazem dos mecanismos de gestão), a partir das interações analisadas, evidenciando tanto os significados oferecidos pela SEF/MG como possíveis (re-)significações outras.

O entendimento das interações que constituem as práticas de comunicação organizacional, por essa perspectiva, vai muito além da descrição das práticas empreendidas pelas organizações em um dado momento histórico. Acredita-se que, a partir das práticas de comunicação, pode-se ver e falar sobre os sujeitos, as relações e a sociedade em que elas se desenvolvem. Esse é o cerne do esforço que justifica o referencial teórico até aqui acionado. A ideia das organizações como *agentes de significado* assume que elas são sujeitos interlocutores que interagem ativamente na construção identitária dos indivíduos. É preciso, no entanto, se considerar também que, na comunicação, os sujeitos são estímulos e respostas e, portanto, os sujeitos com os quais as organizações se relacionam também são *agentes de significado* para as organizações.

Para Baldissera (2007), as organizações se autorregeneram, se atualizam e se constituem enquanto organizações numa dinâmica de tensionamentos entre o estável e o instável, o ordenado e o desordenado, identidade e alteridade, enfim, no próprio movimento dinâmico das interações sociais e das produções e negociações de sentido. Desse ponto de vista, o autor discute o conceito de identidade articulado ao de comunicação, tomando como perspectiva analítica o paradigma da complexidade. Para ele, no cerne das relações sociais estão os processos identificatórios, como base de constituição dos sujeitos e possibilidade de abertura e diálogo com o outro.

Dito isso, ressalta-se que - a) os processos identificatórios constituem-se na expressão de algo como uma “multipersonalidade” do sujeito; b) a multiplicidade de identificações do “eu” atualiza-se por uma pluralidade de lógicas, muitas vezes não retilíneas, nem tampouco contínuas, mas tensionadas/inter-relacionadas de modo a retroagirem umas sobre as outras; c) paradoxalmente, a pessoa pode ser, ao mesmo tempo, uma individualidade como em si mesma e uma parte de um ser coletivo; e d) somente é possível acessar e/ou descrever uma identidade a partir de sua temporalidade material, em sua práxis. Porém, é muito provável que a descrição contemple apenas um fragmento, [...] uma das máscaras utilizadas pela pessoa (*persona*) para representar, a partir de uma dada materialização inter-relacional (BALDISSERA, 2007, p.233).

Sob esse prisma, Baldissera (2007) defende a ideia de identidade como um *complexus* de identificações, tessitura das várias identificações de um sujeito ou organização. E é sob a luz desse entendimento que o autor define identidade organizacional como algo da ordem do híbrido, já que composto por múltiplos processos e relações que se articulam de diferentes formas e sob diferentes lógicas. Trata-se de um *complexus* tecido a partir de múltiplos processos identificatórios, de múltiplos sujeitos. Nesse sentido, não se trata da soma das identidades individuais dos sujeitos que compõem as organizações, mas uma tessitura mais complexa, em permanente processo de construção. Por isso, descrever uma identidade organizacional corresponde a uma tentativa de apreender um momento desse processo dinâmico, como um retrato de uma cena em movimento em que a descrição de seus elementos jamais compreenderá o todo ou o conjunto das interações ali empreendidas.

Simbólica, provisória e processual, a forma assumida pela identidade organizacional é permanentemente atualizada nas complexas negociações realizadas nas fronteiras culturais, ou seja, nos lugares em que a identidade cultural (organizações) relaciona-se dialogicamente com os “outros”, sejam identidades que estão fora dela e/ou as muitas vozes identitárias internas (BALDISSERA, 2007, p. 236).

Em última instância, o que o autor defende é que a comunicação é um processo de construção e disputa de sentidos que permite aos sujeitos, em interação, criarem identificações. Dito de outro modo, os processos identificatórios são processos de disputa de sentidos, logo, realizam-se em comunicação. Mais ainda, quando se fala de *comunicação organizacional*, fala-se de negociações de sentido entre sujeitos.

Entretanto, não apenas essas negociações, enquanto espaço de disputas, constituem um campo de tensionamento, mas os próprios sujeitos também o são, ao encarnarem, cotidianamente, a construção de sua própria identidade, seja nas relações que estabelecem consigo mesmo (intersubjetivas), seja nas relações que estabelecem

com o outro (compondo o tecido organizacional e social). É nesse terreno que o autor insere a perspectiva do esforço organizacional em estabelecer relações com seus públicos¹⁹, a fim de conquistar-lhes a simpatia. Esse esforço, normalmente consubstanciado num plano de comunicação, apresenta dois eixos de força principais: o primeiro, constitui-se em um esforço da organização conhecer, por meio de técnicas de pesquisa, a identidade de seus públicos de interesse para, a partir daí, fazer novo movimento; este segundo de aproximação, quando espera-se que os públicos se reconheçam e a seus valores *na* organização, legitimando sua atuação e, conseqüentemente, contribuindo para sua institucionalização.

Em outras palavras, trata-se de um esforço organizacional de fomentar processos identificatórios com seus públicos. Um esforço de institucionalização, de afirmação organizacional enquanto ator social que, sob esse ponto de vista, compartilha de um mesmo quadro cultural de referências com outros atores sociais.

Aos sujeitos é dado conhecer, dentre outras coisas, a significação do que seja ser membro de um determinado grupo cultural, seu lugar na estrutura social e as regras e normas que definem como deve portar-se frente ao “outro”, pela forma como o grupo é culturalmente representado (pelo seu conjunto de significação) (BALDISSERA, 2007, p.240).

Por esse raciocínio, é tarefa do comunicador organizacional contribuir para a construção de um quadro simbólico que pareça coeso e unificado, ou seja, que construa uma *voz institucional*, um discurso que englobará questões centrais como *quem somos* (enquanto organização), *em que acreditamos* (valores), *o que queremos* (*visão*), *a que viemos* (*missão*), um discurso de uma identidade.

No entanto, é preciso questionar o conceito de identidade organizacional (de onde derivam-se outros, como imagem organizacional, marca e reputação) enquanto

¹⁹ Também a noção de públicos é pensada pelo autor como um *complexus*, tecido por múltiplos sujeitos – logo, por múltiplas identidades. E se as identidades e as identificações não se encontram definidas *a priori*, mas são da ordem das relações, processos dinâmicos constantemente atualizados, também o são os públicos.

uma essência (algo que a organização tem, como as suas características distintivas) que deveria ser *descoberta* pelos profissionais de comunicação e, depois, *comunicada* aos seus públicos. Claramente, a bibliografia tradicional da área que situa-se nesse nível de análise baseia-se numa perspectiva transmissional da comunicação, como se houvesse uma verdade a ser descoberta e transmitida aos públicos, reduzindo o ato comunicativo, portanto, à ideia de transmissão de mensagem de um emissor a um receptor.

Ainda em Baldissera (2007), que chama a atenção para o caráter constitutivo da comunicação, nas relações sociais, fala-se que as organizações existem enquanto *complexus* de múltiplas identificações (logo, relações) entre sujeitos, mas que necessita, para efeitos legitimatórios, apresentar uma narrativa coesa de si. Sua identidade constitui-se como um esforço voluntário de torná-la familiar no universo simbólico de experiências de seus interlocutores e, para isso, a organização expande simbolicamente suas fronteiras buscando, no ambiente externo, elementos linguísticos e culturais que são incorporados ao discurso organizacional e compartilhado por seus interlocutores. Trata-se, portanto, de um processo dinâmico e permanentemente (re)construído.

4.1 LEGITIMAÇÃO ORGANIZACIONAL

Nas sociedades democráticas, as pretensões de validade dos argumentos e dos posicionamentos assumidos por atores e instituições públicas está sob permanente escrutínio. Organizações, não apenas as governamentais, mas as mais diversas, são convocadas, cotidianamente, a prestar contas a um público vigilante, que fiscaliza seus atos, demandando eficiência e atenção ao interesse público. Nesse contexto, pesquisadores do campo das relações públicas têm desenvolvido importantes reflexões

acerca de práticas e processos envolvidos na construção da legitimidade organizacional. Destaca-se, nesse âmbito, o trabalho de Halliday (1987) que discute a legitimação das instituições por meio do discurso.

No entendimento da autora, a legitimidade organizacional diz respeito “[...] à aceitabilidade de uma organização pela sociedade de acordo com os valores, necessidades, e interesses dos grupos dominantes nessa mesma sociedade” (HALLIDAY, 1987, p. 99). Nessa perspectiva, uma organização é tão mais legítima quanto mais afinada ela está com os princípios normativos e axiológicos vigentes em um determinado espaço tempo.

De onde vem, no entanto, a legitimidade de uma organização? Adotando uma perspectiva discursiva, Halliday (1987) informa que ela está embasada no conjunto de ações desenvolvidas pela entidade, ou seja, nos objetivos por ela percebidos e autodeclarados. Dessa forma, segunda a autora, a construção da legitimidade coloca em causa um processo de legitimação, entendido como ação voltada para “[...] fomentar e manter a legitimidade através da apresentação de credenciais que justifiquem a existência, as atividades, o comportamento e os objetivos de uma organização” (HALLIDAY, 1987, p. 99).

As declarações de objetivo das organizações são, assim, justificativas fundadas em critérios de validade socialmente aceitos, aptos a construir, junto aos públicos, o entendimento de que suas realizações são aceitáveis ou necessárias no contexto da vida coletiva. Nesse processo, a dinâmica de legitimação envolve transformações nos métodos, objetivos, produtos e serviços de uma organização, que faz uso da comunicação e dos signos para identificar a si mesma (autodescrever-se) como uma organização que desenvolve práticas socialmente válidas.

Para Halliday (1987), os objetivos organizacionais são referências simbólicas socialmente construídas, forjadas no quadro das interações entre a organização e os públicos com os quais ele se relaciona. Contudo, como lembra a autora, na literatura sobre o tema é frequente que os objetivos organizacionais sejam divididos entre *objetivos reais* e *objetivos enunciados*. Nesse esforço classificatório, é comum que surjam hierarquizações que tratam os objetivos declarados como menos reais do que aqueles concretamente implementados. Segundo ela, no entanto, é preciso levar em conta que todos os objetivos traçados por uma organização são construções simbólicas, nomeadas e elaboradas por meio do discurso. Trazendo à tona referências sógnicas como *qualidade, produtividade, sustentabilidade, interesse nacional*, as organizações apresentam seus objetivos como construções languageiras. Enquanto tal, defende a autora, elas não devem ser entendidas como menos *reais* do que a realidade construída por equipamentos, máquinas e funcionários.

Até mesmo os chamados “objetivos concretos”, como aumento da produção e a melhoria da qualidade do produto ou serviço ou a diversificação das operações precisam ser melhor definidos sob a forma de diretriz ou política para que sejam levados a efeito. Assim sendo, todos os objetivos da organização são abstrações que precisam ser encarnadas em palavras para se tornarem realizáveis. O que permeia todos eles é aquele objetivo que mais depende da legitimidade organizacional - a sobrevivência sob as melhores condições que a organização pode garantir (HALLIDAY, 1991, p. 27).

Enquanto construtos sociais, objetivos organizacionais são referências simbólicas apresentadas à sociedade no intuito de forjar identidades ou imagens compartilhadas capazes de favorecer a organização junto a seus públicos, apresentando-a como legítima frente a seus interlocutores. Nesse processo de legitimação, entra em causa a apresentação de diferentes objetivos organizacionais, vários deles tipificados em categorias apresentadas por estudiosos do campo da administração e das relações públicas. Parow (1970) apresenta contribuições

interessantes nesse sentido, ao elaborar uma tipologia de objetivos que motivam a ação organizacional. Entre eles, o autor elenca:

- objetivos dos produtos finais (*output goals*) - relativos às declarações que enfatizam a qualidade, unicidade ou inovação de um produto ou serviço. Esses objetivos dialogam com as expectativas de todos os públicos em contato com a organização;

- objetivos sistêmicos (*system goals*) - relacionados a lucros, expansão, e crescimento da organização e do meio (comunidade, cidade, país) em que ela atua. Refletem os interesses dos governos e dos executivos do alto escalão;

- objetivos intrínsecos ao produto (*product goals*) - expressos em enunciados e declarações que enfatizam as necessidades do público, do ponto de vista dos bens e serviços que a organização é capaz de suprir com sua atuação. Tais objetivos são fixados tendo em vista o mercado, em especial, consumidores e investidores;

- objetivos derivados - ligados às ações desenvolvidas pela organização para setores da sociedade que estão para além do mercado. Nesse caso, pode-se citar as ações ou objetivos de cumprimentos da responsabilidade social, preservação do meio ambiente, apoio à cultura e educação, dentre outros.

Mais do que atender à demanda de seus *consumidores*, muitas organizações afirmam perseguir, ainda, objetivos socialmente relevantes, aptos a qualificar a vida em comunidade em uma perspectiva global. Servem ao interesse da coalização dominante na organização e dos públicos pensados em uma perspectiva global (a sociedade como um todo, vista como destinatária das ações desenvolvidas pela entidade).

No entendimento de Halliday, ao definir seus objetivos em termos de utilidade, compatibilidade e transcendência – credenciais consideradas legitimadoras por

excelência, as organizações exploram seus objetivos declarados como metáforas de sua legitimidade (HALLIDAY, 1987). Apresentando discursivamente suas realizações e objetivos pretendidos, elas afirmam, perante diferentes públicos, a validade de suas pretensões e os benefícios que sua intervenção na vida coletiva pode trazer. No entendimento da autora, ao justificar a existência da organização com base em sua utilidade social e no atendimento a interesses extraorganizacionais, a entidade pode alcançar a legitimidade em instâncias diversas, como o atendimento a necessidades sociais e econômicas dos consumidores e da sociedade; a congruência entre as operações organizacionais e os valores partilhados e o alcance da transcendência, relativa a bens ligados à garantia dos direitos do homem e à melhoria da qualidade de vida de diferentes populações.

Estes entendimentos dialogam diretamente com a teoria da estruturação, de Giddens (2003), que apresenta a noção da dualidade da estrutura exatamente para articular a dimensão da produção simbólica da significação e da legitimação (estruturais) ao que se realiza na ação (interação) dos indivíduos, pelos atos comunicativos normatizados em sanções socialmente institucionalizadas.

No caso da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais, um dos mecanismo para a construção da legitimidade é a autodeclaração da missão e dos objetivos precípuos da entidade, ligados à garantia do equilíbrio das contas públicas. O *site* da organização apresenta com clareza o papel que ela busca desempenhar no Estado:

A Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais tem por finalidade planejar, coordenar, executar e avaliar a política tributária e fiscal, bem como gerir os recursos financeiros necessários à consecução dos objetivos da administração pública estadual, responsabilizando-se pelo seu provimento, controle e administração²⁰.

²⁰ Disponível em <<http://www.fazenda.mg.gov.br/secretaria/>>. Acesso: 15ago.2014.

Ao apresentar-se para seus públicos por meio do portal institucional, a organização indica ser sua função fazer a gestão da política tributária e fiscal do Estado, por meio da qual são buscados recursos que permitem a implantação das políticas públicas estaduais. Dessa forma, a organização indica que sua principal razão de existir é atender a demanda de Minas e dos mineiros no tocante ao saneamento das contas públicas, o que é fundamental para implementar e manter os serviços dos quais a população do Estado é destinatária, como educação, segurança, saúde e transporte dentre vários outros.

A legitimidade organizacional é, assim, construída com base em referências ligadas aos objetivos finalísticos da instituição (*product goals*, na tipologia de Parrow). Nessa perspectiva, ao trabalhar para garantir a boa gestão das contas do Estado, a organização atende de forma direta aos interesses dos cidadãos, percebidos como agentes aos quais assistem uma série de direitos que são intrinsecamente dependentes da qualidade da gestão das contas públicas.

A apresentação da missão da organização, em seu portal na web, contribui para reforçar esse movimento de legitimação.

A Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais tem como Missão Institucional prover e gerir os recursos financeiros do Estado, formulando e implementando políticas que garantam a justiça fiscal, o equilíbrio das contas públicas e o desenvolvimento de ações de governo, em benefício da sociedade mineira.²¹

Essa formulação traz à tona outra ideia importante no sentido de fomentar entre os públicos da instituição a consciência de sua legitimidade. A SEF/MG se autodeclara como uma organização explicitamente comprometida em atuar “[...] em benefício da sociedade mineira”²², o que para todos os fins, é a função precípua dos diferentes órgãos do poder público estadual. Ao mesmo tempo, a organização traz à tona, em sua

²¹ Disponível em <<http://www.fazenda.mg.gov.br/secretaria/>>. Acesso: 15ago.2014.

²² Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/secretaria/>. Acesso: 15/08/2014.

missão, a noção de justiça, ligado ao tratamento equânime dos contribuintes no âmbito da arrecadação e da política tributária. Essa referência legitimadora é um princípio axiológico capital, dotado de validade universal. Entre os valores explicitamente defendidos pela organização destacam-se ainda: Efetividade, Ética, Qualidade, Responsabilidade Social e Transparência.

A defesa pública desses valores é indicativa do esforço da organização em se mostrar comprometida com princípios socialmente reconhecidos no âmbito da administração pública. A ideia de efetividade indica aos públicos da organização que ela está comprometida em garantir a melhor aplicação dos recursos disponíveis (sejam eles humanos, materiais ou institucionais) no sentido de potencializar a qualidade dos serviços públicos. A noção de ética reenvia para conceitos como o de probidade, impessoalidade e moralidade, princípios fundamentais da administração pública, defendidos na própria Constituição Federal. A ideia de qualidade se associa à satisfação do cliente e ao pleno atendimento de seus anseios e exigências, enquanto o termo transparência busca tornar claros que a organização é *accountable*, ou seja, disposta a prestar contas de suas realizações e a permitir aos públicos controlar e fiscalizar as receitas e os gastos públicos. Por fim, assumindo como um de seus valores a responsabilidade social, a organização se apresenta como entidade comprometida com o desenvolvimento de ações focadas na promoção do bem-estar da sociedade como um todo (MINAS GERAIS, 2014).

Tomando como referência a reflexão de Halliday (1987) a respeito do tema da legitimidade organizacional, pode-se dizer que a declaração de objetivos, da missão e dos valores da Secretaria em seu portal institucional é parte de um processo de legitimação discursiva voltada a posicioná-la de maneira favorável perante a sociedade e seus diferentes públicos. Nesse processo, a organização explora princípios

axiológicos firmemente consolidados. Trata-se, em verdade, de referências universais, válidas para garantir a legitimidade de uma organização pública em qualquer democracia contemporânea.

Esse quadro simbólico expresso em discurso institucional, revelador de uma identidade organizacional que se pretende coesa e capaz de orientar a prática dos sujeitos nas organizações, constitui as diretrizes estratégicas de uma organização. Para além da ação dos sujeitos, as práticas discursivas sobre estratégia objetivam criar uma unidade identitária, tida como fundamental para que os sujeitos se reconheçam tanto individual quanto *organizacionalmente*, e contribuem ativamente para a construção da realidade organizacional.

Por isso, defende-se o olhar comunicacional como instância privilegiada para análise das organizações e, de modo ampliado, da realidade social. Entende-se comunicação organizacional como todos os processos de interação, historicamente situados, em que uma organização (enquanto ator social coletivo) e outros atores sociais, a partir de uma materialidade simbólica, constroem sentido. O que particulariza essas interações como essencialmente comunicacionais são o uso da linguagem e a construção de sentido, processo sempre contextual entre sujeitos ou interlocutores, sejam eles individuais ou coletivos.

Para Kunsch (2003), o sistema de comunicação das organizações é constituído por uma rede formal – composta pelo “[...] conjunto de canais e meios de comunicação estabelecidos de forma consciente e deliberada” (KUNSCH, 2003, p.82) – e outra informal, que emerge das relações entre as pessoas, não sendo requerida nem contratada. Portanto, se a rede formal, instituída pela organização comunicada, na proposta de Baldissera (2010), na maior parte das vezes sendo planejada pela organização, tende a tornar visível um discurso harmonioso, a rede informal

compreende o espaço aonde as contradições ganham voz. Isso se deve, principalmente, porque “[...] o comportamento dos indivíduos se orienta não só para os objetivos propostos pela organização, mas para os objetivos pessoais que nem sempre são congruentes” (KUNSCH, 2003, p.83). É a organização comunicante, aos olhos de Baldissera (2010).

No entanto, apesar de reconhecidas as redes formal e informal, em teoria, as pesquisas da área adotam recorrentemente uma visão simplificada da comunicação organizacional e que abarca, notadamente, as interações planejadas pela organização e, assim, subjugam sobremaneira o espontâneo, o informal e o não-planejado, deixando de ver e compreender a riqueza da diversidade que a empiria teima em mostrar.

Como apontado em estudos anteriores, o entendimento da comunicação organizacional está profundamente ligado aos interesses de gestão desses processos e, portanto, a uma lógica utilitarista (LIMA e MAIMONI, 2012). Kunsch (2003), a partir de sua definição (e defesa) da comunicação integrada como uma filosofia que trata de forma sinérgica as áreas que compõem o *mix* da comunicação organizacional, delinea esse escopo teórico por um viés funcional, na medida em que apresenta cada uma das dimensões do composto da comunicação, a partir das funções que desempenha (ou deve desempenhar). Compõem a comunicação organizacional, na perspectiva da autora, a comunicação institucional, a comunicação mercadológica, a comunicação interna e a comunicação administrativa.

Por esse ponto de vista, a comunicação institucional objetiva desenvolver relações de confiança sólidas e construir uma reputação positiva com os interlocutores organizacionais. A comunicação mercadológica persegue os objetivos de negócio, visando o convencimento do consumidor para a compra de bens ou serviços da empresa. A comunicação interna viabiliza a interação entre a organização e seus

empregados (incluindo as redes formal e informal); e a comunicação administrativa é a que permite o pleno funcionamento dos setores organizacionais.

Apesar de sua defesa pela integração dessas perspectivas e da inquestionável contribuição teórica que o modelo de Kunsch (2003) trouxe, por outro lado, destaca-se um revés a que toda teorização está sujeita - sua aplicação simplificada e endurecida não tem dado margem à apropriação, nem em termos teóricos, nem práticos, dos *fluxos informais* e que fujam ao escopo da comunicação organizacional planejada. Para falar da comunicação integrada, a autora descreve a comunicação organizacional a partir de um esquema funcional e segmentado, ou seja, defende a integração a partir de um modelo didático fragmentado, dificultando, no entendimento desta pesquisadora, a disseminação de uma perspectiva mais alargada – processual e relacional – da comunicação nesse contexto.

A percepção (e preocupação) frente a esse entendimento aparece posteriormente na obra da autora quando busca destacar um viés mais holístico de suas reflexões e ressaltar que elas abarcam

[...] todos aqueles aspectos relacionados com a complexidade do fenômeno comunicacional (natureza das organizações, relacionamentos interpessoais, função estratégica e instrumental etc.). [...] Na verdade, o que defendemos é a adoção, por parte das organizações, de uma filosofia da ‘comunicação integrada’, ou seja, a não-fragmentação dessa comunicação em suas subáreas. Quando procuramos esboçar nossa proposta, não queremos dar a entender que tudo ocorrerá de maneira tranquila, sem conflitos e em compartimentos separados, dentro de nosso diagrama. Este tem como propósito tornar os conceitos mais didáticos e compreensíveis (KUNSCH, 2009, p.79).

Numa tentativa mais explícita de explicar a comunicação integrada pela ótica das interações estabelecidas pela organização com seus interlocutores, Oliveira e Paula (2007) propõem o modelo de comunicação dialógica em que a organização é tomada como interlocutor privilegiado, sem desconsiderar o fato de que outras interações colocarão em evidência outros interlocutores (e que os outros interlocutores também se

comunicam entre si). Aqui, fala-se em fluxos planejados e espontâneos, informacionais e relacionais, da organização com os atores sociais²³. No entanto, a ênfase não está na convergência dos esforços e das funções das áreas que compõem a comunicação organizacional, mas em compreender a comunicação como processo instituinte de *espaços comuns* a partir de onde torna-se possível haver compartilhamento de significados e construção de sentido entre os interlocutores.

Em uma atualização de seus estudos, Kunsch (2013) defende que a comunicação organizacional pode ser considerada, ainda, a partir de quatro dimensões: a dimensão humana, a instrumental ou técnica, a cultural e a estratégica.

- a) a dimensão humana, já que é constituída por pessoas que, em comunicação²⁴, viabilizam o sistema funcional para sobrevivência e consecução dos objetivos organizacionais num contexto de diversidades e de transações complexas;
- b) a dimensão instrumental ou técnica, composta essencialmente pelas mídias organizacionais, internas e externas;
- c) a dimensão cultural, na relação tanto com a cultura organizacional (dos diferentes sujeitos organizacionais e seus agrupamentos) quanto com o contexto multicultural de sua inserção local, regional ou global; e
- d) a dimensão estratégica, constituída pelos esforços de comunicação planejada para agregar valor à organização aos negócios e como parte integrante de gestão das empresas.

²³ Para as autoras, “[...] os fluxos informacionais representam todas as ações e instrumentos utilizados para veicular informações. Já os fluxos relacionais são oportunidades de interação e encontro entre organização e atores sociais” (OLIVEIRA e PAULA, 2007, p.21).

²⁴ Vale registrar a produção organizada por Kunsch (2010) em que a comunicação é discutida precisamente como fator de humanização das organizações, sendo esse o título da obra.

Aqui, interessa seu entendimento da dimensão estratégica como dimensão da comunicação organizacional, ou seja, a autora pressupõe que toda comunicação organizacional tem, de modo formalizado ou não, um viés estratégico. Assim, a autora aproxima-se da proposta da estratégia como prática em sua distinção entre praticantes (dimensão humana), práxis (mídias, instrumentos, canais e fluxos) e prática (em conjunto, a ação estratégica), como se verá mais adiante.

Tenho defendido a necessidade de abandonar a fragmentação e de adotar uma filosofia e política de comunicação organizacional integrada. Os principais desafios da comunicação e seus atores são - Primeiro, substituir a visão linear e instrumental por outra comunicação muito mais complexa . É uma disciplina que estuda como o fenômeno da comunicação é processado dentro das organizações e do seu contexto político, econômico e social. É preciso ver a comunicação inseridos nos processos simbólicos com atenção aos significados dos agentes envolvidos, às relações interpessoais e de grupo, valorizando as práticas comunicativas do cotidiano e as interações em suas diversas manifestações. Em segundo lugar, considerar como se configuram as diferentes modalidades que atravessam sua concepção e suas práticas, o que eu chamo de 'comunicação organizacional integrada' (KUNSCH, 2013, p.299. Tradução livre).

Nesse ponto, vale também trazer as contribuições de Duarte e Monteiro (2009) quando defendem que a gestão da comunicação organizacional, entendida como processos coordenados, não devem ser assumidos apenas pela cúpula diretiva da organização, mas por todos os seus membros. Acredita-se que essa perspectiva vai ao encontro do pensamento de Kunsch (2013), da noção de estratégia como prática e das análises feitas da realidade da SEF/MG. Para os autores, a comunicação organizacional compreende um esforço coletivo e abrangente, envolvendo o desenvolvimento de consciência e competência comunicativas em todas as áreas da organização. Mais que isso, reforçam a ideia de comunicação como prática organizacional que precisa ser permanentemente fomentada por seus agentes.

Para um gestor de comunicação, o primeiro grande passo talvez seja transformar a comunicação de uma arte, de um empirismo, de ações pontuais, em uma prática institucionalizada, assegurada

organicamente, garantindo o fornecimento, avalizado, de orientações, referências e oportunidades para qualificação de todas as ações de comunicação, em todos os níveis, ambientes e direções (DUARTE e MONTEIRO, 2009, p. 349).

O ponto de partida dos autores remete às queixas mais comumente abordadas nas organizações contemporâneas e também presentes nos relatos da SEF/MG. Sintetizadas em poucas palavras, decorre principalmente do fato de a comunicação ser vista como disseminação de informação e como um “[...] problema exclusivo dos profissionais da área, sem compromisso dos demais agentes. [Além disso, comumente a comunicação] está focada em situações isoladas e pontuais, e não em uma perspectiva global” (DUARTE; MONTEIRO, 2009, p. 336).

A comunicação não circula adequadamente, na maioria dos casos, porque muitas pessoas utilizam a informação como instrumento de poder. Há excesso de barreiras, não há interesse real em ouvir, não há adequação e uso estratégico de canais múltiplos, as mensagens não são adaptadas aos públicos, gestores acham que comunicar é igual a disseminar informação, a especialização gera guetos em que cada um executa sua parte sem pensar no todo (DUARTE e MONTEIRO, 2009, p. 334).

Como evidenciam os autores, o desenvolvimento tecnológico parece ter aumentado a dispersão, com a criação de cada vez mais veículos e canais midiáticos, sem que a interação seja privilegiada e, assim, sem que a comunicação seja mais efetiva. Soma-se a isso a tendência da burocratização dos processos, planejados e executados de cima para baixo, “[...] utilizando retórica e instrumentos sofisticados para distribuir informação de interesse da alta gerência e para buscar angariar apoio e adesão”(DUARTE; MONTEIRO, 2009, p.341). Retomam-se as discussões de Grunig (2009) sobre o modelo simétrico de mão única em que se situam as discussões teóricas e esforços práticos envolvendo o planejamento de comunicação, para reforçar o entendimento de que esses processos devem ser concebidos no bojo da atividade prática dos sujeitos.

A grande questão, conforme aparecem nos estudos de Grunig (2009) e Duarte e Monteiro (2009), dentre outros, é como tornar a comunicação organizacional um esforço, de fato, coletivo. Estes últimos autores propõem então a necessidade de criação de uma consciência comunicativa na organização, por meio de um empoderamento em comunicação, discussão considerada absolutamente imprescindível neste trabalho desenvolvido.

Trata-se de um conceito importado das discussões referentes ao desenvolvimento sustentável que ultrapassa a noção de emancipação individual para abranger a aquisição de uma consciência coletiva de mudança na dinâmica dos jogos de poder. Em uma perspectiva sistêmica, ele reconhece que, se há um maior poder na tomada de decisões e no controle da comunicação por parte daqueles que, antes, não detinham poder ou se restringiam a ser receptáculos de informação, há, necessariamente, uma transformação ao longo do sistema organizacional (DUARTE; MONTEIRO, 2009, p.342).

Há de se ressaltar, como assinalam os autores, que se, por um lado, há o pressuposto de que o empoderamento não pode ser feito por terceiros, em nome das pessoas que demandam ser empoderadas, por outro, essas pessoas não podem, devem ou dão conta de enfrentar tamanho desafio sozinhas. Nesse caso, compete a outros agentes organizacionais – geralmente as lideranças como diretoria e gerência – o papel de fomentar o processo, atuando como catalizadores. O empoderamento efetiva-se quando o corpo organizacional se sente agente ativo e participante efetivo da organização, comprometendo-se e responsabilizando-se por seus resultados, sejam eles bem ou mal-sucedidos. Para isso, é claro, alguns requisitos precisam ser cumpridos, como o amplo acesso à informação, a atribuição de autonomia de decisão (em suas áreas e limites de sua competência) e a disponibilização de recursos para sua implementação.

Desse modo, defende-se como os cinco pilares da consciência comunicativa no âmbito das organizações: a informação compartilhada e integrada, o pertencimento, o empoderamento, a autonomia e a governança.

1. Informação compartilhada e integrada – disposição para trocar informações, reconhecendo e respeitando as diferenças de atribuições, interesses e capacidades, buscando articular uma rede de envolvidos, integrando-os por meio de metas e ações convergentes.
2. Pertencimento – sentimento que constitui a identidade pessoal e coletiva de estar ligado a uma organização, alimentando e orientando a participação proativa, responsável e cooperativa.
3. Empoderamento – formação de pessoas e grupos de pessoas com capacidade de refletir, compreender, decidir, avaliar e recriar o mundo que as cerca, promovendo valores solidários, sendo críticas e comprometidas com a transformação da realidade.
4. Autonomia – estímulo à liberdade de pensamento e de ação, com responsabilidade, compromisso, autocrítica, reconhecimento da interdependência social que permeia as atividades organizacionais, capacidade de assumir riscos e fortalecimento da autoconfiança.
5. Governança – reconhecimento de que a responsabilidade quanto à comunicação organizacional é tarefa de todos e deve ser compartilhada entre todos os funcionários, independentemente de cargo ocupado, função hierárquica, tempo de serviço, gênero, idade, nível ou tipo de especialização (DUARTE; MONTEIRO, 2009, p.345).

Essa perspectiva ecoa nos estudos apresentados de Bateson, apud (WINKIN, 1998) sobre os níveis de aprendizagem segundo os quais o processo de comunicação é um aprendizado constante de se comunicar. Nas palavras dos autores, que abordam o assunto a partir do conceito de consciência comunicativa, esta “[...] não é estática - ela se expande mediante a prática e a interação como o ambiente. Nesse processo, que é contínuo, sistemático e permanente, a organização, gradativamente, aprende a se comunicar e a adquirir competência comunicativa (DUARTE; MONTEIRO, 2009, p.346).

Contudo, a questão que se apresenta passa a ser como tornar a consciência comunicativa uma competência organizacional, uma prática incorporada à ação laboral dos sujeitos. Ou, nas palavras dos autores, como enfrentar o maior desafio que se apresenta aos gestores de comunicação: “*como comunicar sobre comunicar*”. Para eles, “[...] esse processo requer a criação de espaços nos quais ocorra a aquisição das

habilidades de processar a informação que circula na organização e de adquirir conhecimento em comunicação; espaços de aprendizagem individual e coletiva, em que o conhecimento seja reconstruído e partilhado” (DUARTE e MONTEIRO, 2009, p. 341).

Assim, defendem que os três pilares para que uma organização desenvolva sua consciência e competência comunicativas são a formalização de filosofias, recomendações, indicações e normas sobre práticas comunicativas, ou seja, a criação de orientações institucionalizadas; a criação de espaços de comunicação enquanto oportunidades de diálogo, interação, troca de informações, conhecimento e experiências (e ultrapassando a noção de comunicação baseada em produtos, ferramentas ou instrumentos comunicacionais) e a educação para a comunicação, com a criação de programas específicos de capacitação e treinamento em comunicação, a fim de gerar interesse e competência comunicativa e tornando a comunicação uma atividade cuja responsabilidade é de todos.

Há de se considerar, no entanto, que alguns agentes organizacionais, especialmente na função de gerência, têm papel de destaque nesse processo, atuando como facilitadores da comunicação, centros de distribuição de informação e da gestão das relações. E cabe, principalmente ao gestor da comunicação, o papel de incluir na agenda corporativa a pauta da comunicação, tornando-a uma atividade orgânica, uma prática cotidiana que precisa ser permanentemente aprendida e reaprendida por todo o corpo organizacional. Nesse sentido,

[...] o papel do gestor de comunicação [...] seria pedagógico e motivador, orientando sobre práticas eficientes [...] para que todos os integrantes, em todas as áreas, assumam o protagonismo de bem comunicar. [...] [Mas, ressalta-se que] não se trata de substituir o profissional de comunicação como gestor e articulador dos processos de comunicação, mas de aumentar sua responsabilidade e seu campo de ação. O profissional é essencial por conhecer o uso potencial de cada ferramenta e deter a expertise da comunicação. Ele, entretanto, não está presente em cada lugar em que a comunicação flui. O

princípio geral é que todos os integrantes da organização devem ter estimulado seu interesse em ampliar a habilidade comunicativa (DUARTE; MONTEIRO, 2009, p.356).

É nesse ponto que a articulação entre comunicação organizacional torna-se mais próxima do pensamento estratégico, de modo geral, e da vertente da estratégia como prática, em particular, sendo essas as temáticas que se passa a desenvolver a seguir.

4.2 COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL E PENSAMENTO ESTRATÉGICO

Os estudos da estratégia remetem a origem do conceito ao domínio militar. O termo grego *stratègós* refere-se à esfera de comando de um exército, ou à arte do general. Uma das bibliografias mais conhecidas sobre estratégia, o livro *A arte da guerra*, foi um tratado militar datado do século IV a.C., de autoria de Sun Tzu. Nele, são trazidos aforismos sobre estratégias de guerra, entendida como “[...] uma questão vital para o Estado. Por ser o campo onde se decidem a vida ou a morte, o caminho para a sobrevivência ou para a ruína, torna-se de suma importância estudá-la com muito cuidado em todos os seus detalhes” (SUN TZU, 2006, p. 23).

Da mesma forma com que considera a guerra uma questão inerente ao Estado, o autor define e convoca a estudar a estratégia como uma questão de sobrevivência: a escolha de caminhos para a vitória. E, a partir dessa perspectiva, toda relação social pode ser vista desde o embate de forças entre indivíduos e, por conseguinte, do empenho de estratégias. Em esferas em que a competição é mais explícita (na busca pelo capital social de um campo, talvez diria Pierre Bourdieu), a estratégia apresenta-se como o *modus operandi* para fazer frente à ação do oponente, seu inimigo. Na política, por exemplo, o estabelecimento de estratégias é fundamental na briga por votos de

eleitores. Nos esportes, uma boa estratégia de jogo é determinante para vencer uma partida. E, no mundo dos negócios, a estratégia aparece como o planejamento de ações para, em última instância, diferenciar-se e vencer a concorrência.

Segundo Chiavenato e Sapiro (2003), a competição nos negócios remonta aos tempos da Revolução Industrial, quando a mecanização dos sistemas de produção e o incremento dos meios de transporte e máquinas desregulou as forças de mercado conhecidas até então, trazendo excedentes de *commodities* que necessitavam de escoamento. A estratégia surge, nesse contexto, como o conjunto de práticas adotadas na tentativa de controlar as forças de mercado.

Já na década de 1920, veem-se no setor automobilístico os primeiros expoentes da gestão estratégica, na figura de Henry Ford (e sua estratégia de produção em massa, nas linhas de montagem, derivando sua máxima de que *todo mundo pode ter um carro na cor que quiser, desde que seja preto*) e Alfred Sloan (com a contraestratégia da diferenciação da GM, apostando na segmentação dos consumidores).

Entretanto, é somente em meados do século XX, após a Segunda Grande Guerra Mundial, que a estratégia começa a ser largamente compreendida e praticada como ação planejada pelas empresas, que passam a utilizar-se dos preceitos da estratégia militar como diretrizes para sua atuação no mundo dos negócios. Aqui, estratégia é tomada como um processo não apenas planejado (planejamento estratégico), mas formalizado em cenários de curto, médio e longo prazos, já que o contexto social (com mudanças lentas e graduais) permite exercícios projetivos em espaços temporais mais amplos.

Talvez seja enriquecedor para os propósitos deste trabalho recordar que foi justamente nesse contexto, a partir da década de 1920 e no período entre e pós-guerras, que ganham força nos Estados Unidos pesquisas em comunicação de massa que passaram a ser conhecidas, em um agrupamento *post-hoc*, como constituindo a pesquisa administrativa em comunicação²⁵. Essa nomeação, que não deixa de apresentar um forte teor crítico quanto aos propósitos e métodos desses estudos, enfatiza a consciência da necessidade de se conhecer e controlar os efeitos alcançáveis possíveis com o uso ótimo dos meios de massa no direcionamento das opiniões e decisões de comportamento dos indivíduos, pensados como membros de uma massa.

E é também nesse *contexto epistemológico*, que é desenvolvido, em Harvard, na década de 1960, o modelo conhecido como matriz SWOT, que se constitui em uma ferramenta para diagnosticar a realidade organizacional, a partir da análise de suas forças e fraquezas, bem como das oportunidades e ameaças do ambiente em que opera. Apesar de sua sistemática simples, a SWOT representa, ainda nos dias atuais, um dos principais instrumentos de diagnóstico organizacional, esforço imprescindível à ação organizacional planejada, com vistas à elaboração e implementação da estratégia.

Desde os anos de 1960 até os dias atuais, muitas outras metodologias de planejamento estratégico foram desenvolvidas e implantadas nas organizações, ampliando, em muito, o entendimento que se tem do próprio conceito. Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) sintetizam algumas dessas propostas em dez escolas da estratégia, organizadas a partir do tipo de concepção de base. Dessa forma, têm-se as escolas de visão mais prescritiva - ênfase em como as estratégias devem ser formuladas -; as de visão mais descritiva - preocupadas em descrever como as

²⁵ Menciona-se aqui, principalmente, a *escola* dos estudos dos efeitos da comunicação de massa da *Mass Communication Research*, via pesquisas desenvolvidas por Carl Hovland e Paul Lazarsfeld entre outros nomes.

estratégias são formuladas -; e as de caráter mais processual - focadas em compreender os estágios de aprendizado da estratégia.

No primeiro grupo, o das escolas de visão mais prescritivas, tem-se a Escola do *Design*, cujo foco é a formulação de estratégias como um processo de desenho informacional, principalmente de concepção. Essa escola surge na década de 1960, junto com a Escola de Planejamento, uma perspectiva mais tradicional (e mais amplamente conhecida) da estratégia, cujo foco está na formulação de estratégias como um processo de planejamento formal, constituído de fases distintas, mas sistêmico. Ainda com um viés prescritivo, tem-se a Escola do Posicionamento, que surge na década de 1980 e que se preocupa menos com o processo de formulação de estratégias e mais com o conteúdo das mesmas: a seleção de posições estratégicas no mercado.

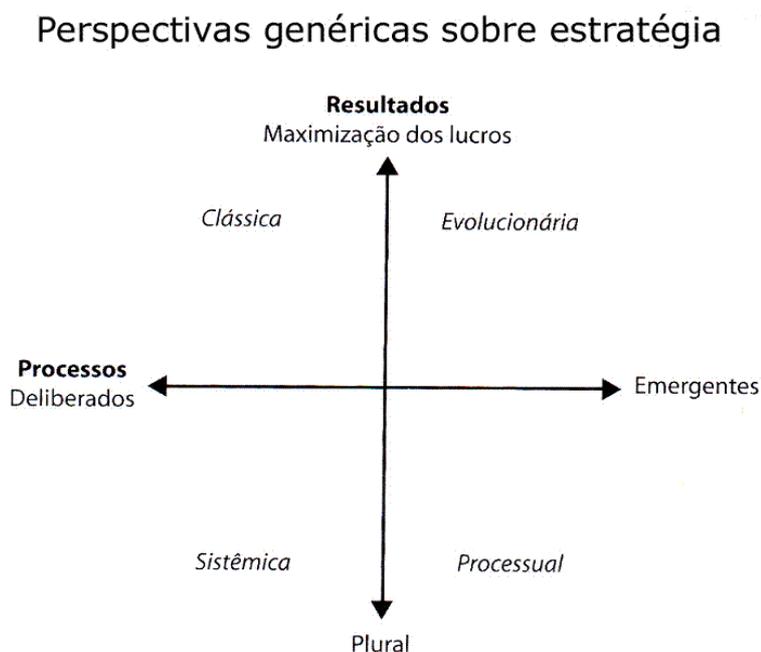
No grupo das escolas de perspectiva mais descritiva está a Escola Empreendedora, que associa a estratégia ao espírito empreendedor e à visão de um grande líder. E também a Escola Cognitiva, em que a estratégia aparece como um conceito na mente de um indivíduo, e que busca o aporte da psicologia cognitiva para entender o funcionamento da mente do estrategista.

Por fim, no grupo das escolas de base processual (menos formais), a Escola do Aprendizado, que propõe que a estratégia deve ser elaborada e adaptada à medida que a organização também se adapta ao mundo, sempre em constante mudança, e aprende reflexivamente; a Escola do Poder, que trata a formulação da estratégia como um processo de negociação em dois níveis: entre forças internas (indivíduos, grupos e coalizões) e entre a organização e os atores do ambiente externo; a Escola Cultural, em que a estratégia é pensada como processo coletivo, enraizado na cultura

organizacional; a Escola Ambiental, que condiciona a formulação de estratégias às pressões do ambiente; e a Escola de Configuração, que enxerga a formulação de estratégias a partir de estágios, um contínuo processo de transformação, de acordo com os níveis de maturidade da organização.

Whittington (2006a), por sua vez, introduz quatro abordagens genéricas de estratégia, que se diferenciam em termos de seus resultados ou de seus processos. Quanto aos resultados, implica ser considerada a partir do quanto produz maximização dos lucros ou disto de distancia, a partir de outras possibilidades – da pluralidade de perspectivas. E, quanto aos processos pelos quais é considerada, implica considerar o quanto a estratégia foi planejada/deliberada ou emergiu por acidente, confusão ou inércia. A figura 2 ilustra essa proposta que será analisada na sequência.

Figura 2 - Perspectivas genéricas sobre estratégia



Fonte: WHITTINGTON, 2006a, p.3.

Assim, as abordagens clássica (mais antiga e mais influente, apoiada no planejamento racional e formal) e evolucionária (que coloca as formas ambientais como principais determinantes para o sucesso organizacional) são orientadas para a maximização dos lucros, embora a primeira aposte na formalização de seus processos para atingir seus objetivos e a segunda aposte na emergência das estratégias como ajustamento às contingências do ambiente em que operam. Já a abordagem processualista (que relativiza o irremediável fracasso do planejamento formal de longo prazo, aceitando que as organizações devem planejar já considerando que o planejamento jamais será plenamente executado) e sistêmica (que coloca os aspectos culturais e sociais onde se insere a organização como determinantes à estratégia) são orientadas para interesses diversos e, por vezes, avessos à maximização do lucro, como, por exemplo, causas sociais mais amplas. No entanto, a abordagem processualista lida com a estratégia enquanto algo emergente e a sistêmica como algo deliberado e planejamento.

Na abordagem clássica de formação da estratégia, os objetivos organizacionais são definidos pela alta direção, sendo posteriormente trabalhados pelas gerências de nível inferior, por meio de planos mais detalhados (ANSOFF, 1965). A abordagem evolucionária defende que são os mercados que garantirão a pretendida maximização do lucro, ou seja, a ênfase está na adaptação ao ambiente, por meio do *princípio biológico da exclusão competitiva*, no qual a sobrevivência das empresas em um ambiente competitivo depende das estratégias de diferenciação. A abordagem processual, por sua vez, prega que os gerentes devem suas estratégias às imperfeições dos processos tanto organizacionais quanto de mercado. Assim, as estratégias são um meio pelo qual os gerentes tentam impor ordem a um mundo complexo e caótico, sendo as mesmas constituídas no curso da ação, conferindo-lhe o caráter de emergente.

A abordagem sistêmica, por sua vez, considera que os indivíduos são profundamente marcados pelos sistemas socioculturais que integram, razão pela qual as estratégias são sempre dependentes desses contextos (WHITTINGTON, 2006a).

Contudo, o que se percebe nos estudos da estratégia, de modo geral, é a recorrência de manutenção de um modelo em que o lugar de agência permanece sempre sob o controle de um agente emissor, seja ele uma organização, ou um estrategista individual. Mesmo nas escolas da estratégia de caráter mais processual, que levam em consideração elementos do contexto em algum grau de reflexividade com a estratégia em curso, aprende-se que a estratégia é de domínio do estrategista, que deve ter sob seu controle o curso das ações. A associação proposta entre essa maneira de conceituar a estratégia e o modelo informacional parece possível quando se percebe que, com essa maneira de olhar, a comunicação é resultado de uma intenção predeterminada de um emissor e a tentativa do controle do processo se dá via controle do conteúdo da mensagem, na sua adequação aos objetivos pretendidos e às características de um público-alvo. Assim, estratégia e comunicação são entendidas como dotadas de um momento de início preciso (um marco zero imaginado), a intenção do estrategista/emissor, o elemento de agência forte no processo.

O que se apreende também, a partir dos estudos de estratégia, tal como nos apontam Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), é que o conceito assume diversas dimensões, dentre as quais deve-se ressaltar o entendimento da estratégia como plano e como padrão. Como plano, a estratégia é a formulação de um guia, um percurso, compreende o desenho de ações planejadas para o futuro, com definição de onde se quer chegar. Como padrão, a estratégia é o resultado de ações desenvolvidas ao longo dos anos. “Agora ambas as definições parecem ser válidas - as organizações

desenvolvem planos para seu futuro e também extraem padrões de seu passado. Podemos chamar uma de estratégia pretendida e a outra de estratégia realizada” (MINTZBERG, AHLSTRAND E LAMPEL, 2000, p.18). As estratégias pretendidas, que são completamente realizadas, podem ser chamadas de estratégias deliberadas. As pretendidas, que não foram realizadas, são chamadas estratégias irrealizadas. E há um terceiro tipo de estratégia, a emergente, um padrão que não havia sido previsto no plano. Para os autores, nenhuma estratégia é totalmente deliberada ou emergente e, nas organizações, coexistem as duas, já que é preciso planejar, mas também se adaptar às forças e mudanças do mundo.

Nesse sentido, é preciso pensar que toda escolha estratégica implica vantagens e desvantagens, tais como: se a estratégia fixa a direção, permitindo mapear o curso de uma organização, a fim de mantê-la em um discurso coeso, seguir um curso determinado pode ocultar e escamotear ameaças potenciais; se a estratégia concentra o esforço organizacional, pode originar um pensamento coletivo viciado, sem visão periférica aberta a novas possibilidades; se estratégia define a organização, distinguindo-a das demais e permitindo que as pessoas entendam e se identifiquem com ela, pode também simplificá-la em excesso, estereotipando a organização e levando a uma perda da complexidade do sistema; se a estratégia favorece a coerência, ajudando a reduzir a ambiguidade e, assim, ordenando e facilitando as ações da organização, também pode minar a liberdade para questionamentos importantes, desencorajando a visão periférica e tornando a organização fechada em si mesma e a mudanças que poderiam ser benéficas para seu crescimento (MINTZBERG, AHLSTRAND E LAMPEL (2000).

Ao apresentar os estudos da estratégia na sua relação com os estudos da comunicação, mais do que perceber como a estratégia tradicionalmente é compreendida pelo viés da competição, busca-se trazer sua inserção nos estudos organizacionais, como disciplina administrativa. Duas premissas importantes aparecem aqui: primeira, a estratégia enquanto conceito relaciona-se prioritariamente à esfera da competição; segunda, a estratégia enquanto prática (e domínio acadêmico e profissional) é, comumente, tida como uma prática administrativa (de gestão).

Enquanto prática administrativa, a ideia de estratégia refere-se, fundamentalmente, à teorização sobre a hierarquização organizacional em três níveis fundamentais: o estratégico, o tático e o operacional. Assim, estratégia vincula-se ao nível hierárquico mais alto da organização derivando, em consequência, em sistemáticas de planejamento estratégico, compreendido como “[...] responsável pelas grandes decisões estratégicas que envolvem as organizações como um todo. Caracteriza-se como de longo prazo e em constante sintonia e interação com o ambiente” (KUNSCH, 2003, p. 214). Além dele e em correspondência com os demais níveis hierárquicos das organizações, tem-se o planejamento tático, de cunho mais específico e pontual, articulando os níveis estratégico e operacional, numa dimensão intermediária, “[...] mais restrita e em curto prazo. Restringe-se a certos setores ou a áreas determinadas das organizações” (KUNSCH, 2003, p. 214); e o planejamento operacional, no nível da execução das tarefas e ações, correspondendo à instrumentalização e formalização de todo o processo de planejamento, de forma detalhada. Aqui, controla-se toda a execução e procura-se “[...] corrigir os desvios em relação às propostas sugeridas. Permite visualizar as ações futuras num contexto operacional em termos de hierarquia funcional” (KUNSCH, 2003, p. 215).

No entanto, Johnson, Scholes e Whittington (2011) defendem que a estratégia atravessa todos os níveis hierárquicos, apontando, assim, pelo menos três níveis diferentes de estratégia. Segundo os autores, existe a estratégia em nível corporativo,

[...] que diz respeito ao propósito e ao alcance total de uma organização e a como o valor será agregado às diferentes divisões (unidades de negócios) da organização, [a estratégia em nível de negócios (a também chamada estratégia competitiva), que] refere-se a como competir de forma bem-sucedida num mercado específico, [e as estratégias operacionais, que são os modos] como as divisões que compõem uma organização realmente executam as estratégias em nível corporativo – e de negócios – em termos de recursos, processos e pessoal (JOHNSON, SCHOLES e WHITTINGTON, 2011, p. 29).

Ainda enquanto prática administrativa, a estratégia é considerada um processo (cíclico, dinâmico) que deve ser formulado, implementado e gerenciado (avaliado, controlado). Pensando esse processo, seja a partir de cada uma das fases, da relação entre elas, ou suas derivações, tem-se boa parte dos estudos e práticas de gestão organizacionais contemporâneos. No entanto, o que se percebe é que, por mais que a formulação de metodologias de gestão esteja sofisticando-se cada vez mais, a implementação e gestão dos processos, especialmente no que se refere à esfera da comunicação, torna-se um desafio cada vez maior, exigindo esforço renovado na busca pelo entendimento do que está, de fato, em jogo. Por isso, fala-se tanto em comunicação estratégica, sem que haja um mais ampliado esclarecimento deste conceito e o contexto de seu surgimento ou demanda. Para Oliveira e Paula (2007, p. 23),

[...] uma concepção estratégica da comunicação organizacional tem como fator propulsor a verificação pelas organizações da necessidade de se relacionarem de forma intencional e estruturada com a sociedade, prestação de contas sobre sua atuação e reconhecimento do papel e ação dos atores sociais. Diante desse quadro, ampliam-se gradativamente suas interações internas e com a sociedade.

No entendimento das autoras, o caráter estratégico da comunicação é algo a ser perseguido e que pode ser alcançado a partir de determinadas premissas ligadas à gestão organizacional. Ou seja, a comunicação é estratégica se gerenciada, se alinhada aos objetivos (e estratégias) corporativos, do negócio, se viabilizadora dos resultados pretendidos.

É importante compreender a referência ao termo gestão estratégica da comunicação a partir de pelo menos dois aspectos relevantes. O primeiro, situado na perspectiva da organização, refere-se ao alinhamento da comunicação com os objetivos e estratégias de negócio e de gestão, destacando sua contribuição para o alcance dos resultados organizacionais. O segundo aspecto diz respeito à consideração da perspectiva dos atores sociais nas decisões organizacionais. Nesse ponto é que a comunicação pode atuar como processo balizador e mediador do ambiente interno e externo (OLIVEIRA e PAULA, 2007, p.42).

Dialoga com essa perspectiva o entendimento de Johnson, Scholes e Whittington (2011, p.25), para quem a estratégia “[...] é a orientação e o alcance de uma organização *a longo prazo*, que conquista *vantagens* num *ambiente* inconstante por meio da configuração de *recursos* e *competências* com o intuito de atender às expectativas dos stakeholders” (Grifo dos autores). Por conseguinte, defendem que a premissa que melhor define algo como estratégico é sua orientação de longo prazo. Assim, as decisões estratégicas de uma organização relacionam-se às questões acerca de sua orientação de longo prazo, ao alcance de suas atividades, à obtenção de vantagens sobre a concorrência, a mudanças no ambiente de negócios (já que a incerteza faz parte da estratégia), ao desenvolvimento de recursos e competências e aos valores e expectativas dos *stakeholders*. Por isso, têm natureza complexa e exigem uma abordagem integrada (dentro e fora da organização), e são tomadas em momentos conturbados, de incerteza, envolvendo mudanças importantes que afetam decisões operacionais.

Para atender a esses objetivos, as autoras Oliveira e Paula (2007) apontam para o reconhecimento crescente da importância da comunicação como suporte às estratégias de negócio e de gestão, identificando cinco componentes que conferem dimensão estratégica à comunicação nas organizações: o tratamento processual da comunicação, a inserção na cadeia decisória, a gestão dos relacionamentos, o uso sistemático de planejamento e o monitoramento do processo. O tratamento processual da comunicação refere-se à sua abordagem como processo e integrado ao sistema de gestão da organização, sempre considerando a perspectiva dos atores sociais envolvidos. A inserção na cadeia de decisões refere-se à possibilidade de analisar questões e situações com impacto para os atores sociais e para a organização, considerando suas expectativas e demandas de informação e interação. A gestão de relacionamentos enfatiza a necessidade de planejar e conduzir, de modo sistemático e monitorado, as oportunidades de interação e diálogo da organização com os atores sociais. O uso sistemático do planejamento refere-se à necessidade de sistematização das intencionalidades organizacionais numa metodologia de planejamento estratégico.

O planejamento estratégico é um instrumento de tomada de decisões e de direcionamento em horizontes de longo prazo que deve fundamentar a formulação de estratégias de posicionamento e de relacionamento da organização com o ambiente, buscando garantir a articulação entre os fluxos informacionais e relacionais (OLIVEIRA e PAULA, 2007, p.48).

Por fim, o monitoramento do processo por meio de mecanismos estruturados de avaliação e mensuração de impactos e resultados visa a identificação e gestão de questões críticas ou estratégicas para o alcance da validação pública da organização.

Assim, percebe-se que a comunicação, relacionada à estratégia, tem ganhado cada vez mais destaque e apresenta-se, cada vez mais, na contramão de uma concepção cartesiana, fragmentada e simplificadora da estratégia. Dois autores fundamentais na

conformação desse novo pensamento estratégico, que coloca a comunicação no cerne de sua proposição, são Rafael Pérez e Sandra Massoni (PÉREZ, 2008; PÉREZ, MASSONI, 2009). Seus estudos têm início numa fase em que alguns pontos do pensamento estratégico começam a ser questionados, notadamente a partir da obra de Mintzberg (2004), que problematiza a questão da rigidez do planejamento estratégico, da desorientação da gestão estratégica, da fragilidade teórica dos pressupostos utilizados e dos modelos estratégicos à disposição.

Em sua obra, Mintzberg (2004) aponta as *armadilhas e falácias do planejamento estratégico*, explicitando que as falhas normalmente estão relacionadas com problemas de implementação, que levam ao afastamento do objetivo organizacional o que, por sua vez, pode abalar o comprometimento dos sujeitos organizacionais. Uma das maiores armadilha do planejamento, apontada pelo autor, é certa tendência ao conservadorismo e uma obsessão pelo controle, o que pode provocar um clima de conformidade e inflexibilidade, dificultando qualquer esforço de mudança de base estrutural ou de longo prazo. E a falácia da predeterminação parece a mais problemática, na medida em que a formalização do planejamento estratégico assume o viés da previsão, subestimando a incerteza e a imprecisão como aspectos inerentes ao planejar. Para ele, inclusive, além da falácia da separação (entre planejar e implantar, sem visão holística da estrutura e ação da organização), outra falácia é a da formalização da estratégia (os planos formalizados e quantitativos nunca devem desconsiderar ou substituir a intuição humana).

Assim, Pérez (2008) aponta que a fraqueza teórica da estratégia está, em primeiro lugar, na sua incapacidade de especificar seu próprio objeto de estudo, mas também na artificialidade, racionalidade excessiva e na linearidade dos modelos do

processo estratégico. Como contraponto a essas críticas principais, o trabalho de Pérez (2008) em *Estratégias de Comunicação* foi propor uma nova perspectiva paradigmática definida como uma teoria estratégica para a comunicação cotidiana, mais hermenêutica (interpretativista) do que calculista/matemática, menos racional e mais relacional, a partir de algumas premissas, quais sejam:

- compreender a teoria estratégica como algo inerente aos seres humanos, em oposição aos constructos artificiais, como *homo economicus*, o ator racional, o jogador dentre outros;
- conceber a estratégia como uma ciência do relacionamento e articulação social e, não, uma ciência do conflito e da guerra;
- defender a ideia de que colocar-se no lugar do outro é o caminho para uma estratégia consensual mais orientada ao diálogo, à negociação e à cooperação;
- para além dos fatores econômicos, incorporar outros intangíveis, relacionais e outros mais;
- em vez de se preocupar com a exatidão e a criação de regras paradigmáticas, a *Nova Teoria Estratégica* (NTE) visa fornecer hermenêutica e orientação que possa articular perspectivas.

Essas discussões abriram espaço para a questão fundamental de como pensar uma teoria estratégica menos quantitativa e racional, passando para uma abordagem mais relacional e hermenêutica. Assim, Pérez e Massoni (2009) propõem que a NTE deveria ser refundada a partir da comunicação e inserida no viés da complexidade, discutindo que sete grandes mudanças no pensamento estratégico exigem sua reconfiguração paradigmática.

A primeira mudança que transformou a estratégia, para os autores, é realmente, então, paradigmática - na contramão de uma concepção cartesiana, fragmentada e simplificadora, o quadro de entendimento passa a ser pelo viés da complexidade. Essa perspectiva considera a realidade a partir da trama de relações multidirecionais e sempre dinâmicas entre os homens. A segunda mudança está no modo como esses homens são considerados - se o homem estratégico era o homem racional da modernidade²⁶, agora passa a ser tomado, não apenas como sujeito em interação, mas também a partir de suas contradições, dúvidas, angústias e tudo o que o torna essencialmente humano. Também as organizações deixaram de ser vistas como meras unidades de produção e passaram a ser compreendidas como *locus* de inovação e significação. Como objeto de estudo, o enfoque da estratégia, como dito, deixa de ser como uma ciência de conflito para uma ciência de articulação em que a negociação, a mediação, a cooperação e o consenso orientem as relações entre as pessoas. “Frente a um enfoque conflitivo, propomos outro dialogante, mediante a articulação adequada das percepções plurais dos sujeitos envolvidos” (PÉREZ e MASSONI, 2009, p.119, tradução livre). Esse enfoque reconfigura a própria concepção da comunicação, remetendo à quinta mudança, na matriz de estudo. Se, tradicionalmente, a estratégia era objeto privilegiado das ciências econômicas, agora a comunicação apresenta-se como o mais contundente espaço para se pensar a estratégia. E, por fim, todas essas transformações alteram também metodologia e método de análise da estratégia, requerendo novas ferramentas e modelos de apreensão, desafios postos principalmente aos pesquisadores que se interessam pela ação estratégica no contexto organizacional.

²⁶ Os autores se lembram de várias categorias reducionistas que as escolas de negócios utilizam para descrever os homens, como homem econômico, ator racional, jogador, consumidor, cliente, público-alvo e eleitor.

Com esse aporte, entende-se estratégia como quadro de significados compartilhado por sujeitos que, em interação, conferem sentido para suas ações e contextos de atuação. Uma abordagem que se aproxima, em muito, de estudos organizacionais contemporâneos da vertente chamada estratégia como prática.

4.3 ESTRATÉGIA COMO PRÁTICA

Evidencia-se aqui a necessidade de ampliar o próprio entendimento sobre o fenômeno comunicativo e a especificidade das contribuições da comunicação para o avanço das pesquisas da comunicação organizacional, da estratégia e das organizações. Compreender comunicação como transmissão de mensagens entre emissores e receptores leva ao caminho de compreensão da estratégia como uma linearidade objetiva formulada pelos gestores que precisa atingir o restante da organização, responsável por operacionalizá-la. Essa dinâmica precisa ser duramente trabalhada no campo teórico e prático da comunicação organizacional.

Os estudos sobre estratégia, via de regra, também fundamentam-se em dicotomias como pensamento e ação, formulação e implementação e, principalmente, processo e conteúdo.

Em termos de conteúdo estratégico, fala-se sobre aquilo que levará a organização a obter um melhor desempenho econômico e financeiro em relação às suas atividades e concorrentes, uma essência da estratégia, ou as estratégias competitivas. Segundo Ansoff (1965), a estratégia é compreendida como um conjunto de regras que estabelece direções gerais para o crescimento e o desenvolvimento da posição da empresa, não compreendendo ações imediatas, mas projetos que orientem a ações dos sujeitos organizacionais, em suas áreas de atuação. Aqui, a estratégia relaciona-se a

pensamento e formulação e, não diretamente, à ação e implementação. Por isso, o foco é o conteúdo da estratégia, seu escopo e abrangência, bem como um horizonte para onde direcionar os esforços organizacionais, selecionando projetos possíveis, tanto em termos de aceitabilidade, quanto em termos de refutabilidade de certos conceitos. Tradicionalmente, nessa perspectiva, a estratégia é um processo formal e prescritivo, estabelecendo as diretrizes e posicionamentos para alcance dos objetivos organizacionais. Essa visão prescritiva, em que se pauta o pensamento de Ansoff (1965) – mas também o de outros expoentes, como Porter (1986) -, considera que as organizações podem fazer uma escolha racional de um caminho certo ou melhor, a partir da análise de todas as variáveis disponíveis à tomada de decisões.

Já, quando se fala em processo estratégico, o enfoque está no entendimento de como a estratégia organizacional é formada e implantada, procurando investigar como os sistemas administrativos e os processos de tomada de decisões influenciam suas posições estratégicas e os processos de mudança. Volta-se, assim, à análise prioritária dos aspectos internos da organização como o que lhe permite atuar em determinado ambiente. Aqui, ainda há uma cisão entre pensamento e ação, formulação e implementação, enquanto o conteúdo estratégico preocupa-se com quais as estratégias mais eficientes, o processo preocupa-se com o modo como chegar a essas estratégias (CHIA e MACKAY, 2007). Já Pettigrew (1992) salienta que pensar em processo estratégico implica concebê-la (a estratégia) realmente enquanto processo, da ordem da ação, do movimento e da dinâmica e não como um estado, da ordem do estático.

É a partir de um esforço de superar essas dicotomias, integrando a noção de conteúdo e processo, que se busca pensar a perspectiva da estratégia como prática que, tal como relatado por Jarzabkowski (2005), compreende uma atividade situada,

realizada socialmente, construída por meio de ações e interações de múltiplos atores.

Ou seja,

[...] como um fluxo de atividade organizacional que incorpora conteúdo e processo, planejamento e emergência, pensamento e ação e assim por diante, como partes recíprocas, interligadas e freqüentemente indistinguíveis de um todo quando elas são observadas de perto [...]. Uma perspectiva prática vai além do estudo da relação entre esses conceitos para compreendê-los como mutuamente constituídos (JARZABKOWSKI, 2005, p. 7, tradução livre).

Tratar a estratégia como uma prática social exige um olhar sociológico sobre o tema, deslocando-a, tal como haviam apontado Pérez e Massoni (2009), de uma análise essencialmente econômica, até então predominante nos estudos.

O olhar sociológico [...] nos encoraja a ver a estratégia em todas as suas manifestações, e de ambas as formas [conteúdo e processo], amplamente conectada e profundamente arraigada em sociedades particulares. Por meio dessa lente, os detalhes minuciosos da estratégia possuem provavelmente uma significância inesperada, enquanto a estratégia como uma instituição pode estar propensa a conseqüências problemáticas. A organização é descentralizada, e pessoas, práticas e sociedades entram igualmente em cena. Nesse sentido sociológico, a estratégia acarreta uma ampla perspectiva em vez de simples processo (WHITTINGTON, 2006b, p. 78, tradução livre).

O autor pioneiro a trazer a noção de prática para os estudos da estratégia foi Richard Whittington ao apresentar suas quatro perspectivas fundamentais - política, processo, planejamento e prática. Pela abordagem política, a análise volta-se ao conteúdo estratégico, procurando evidenciar os prós e contras na adoção de determinada estratégia. A abordagem do processo enfoca notadamente os processos de mudança organizacional. A abordagem do planejamento volta-se principalmente aos aparatos técnicos e formais com o objetivo de auxiliar os gerentes nas tomadas de decisões e na condução dos negócios. Assim, a abordagem da prática aparece como um avanço dessas abordagens, uma vez que concebe a estratégia enquanto ação e construção, mas enfatiza o nível gerencial, procurando compreender como os

estrategistas realizam seu trabalho de fazer estratégia. O autor resgata, assim, o papel ativo dos atores organizacionais na prática da estratégia, entendida como uma série de atividades relacionadas tanto à sua formulação, quanto à implementação.

[...] A perspectiva prática preocupa-se com a atividade gerencial, em como os administradores ‘fazem estratégia’. Existem partes de inspiração para fazer estratégia – o levantamento de ideias, a procura por oportunidades, a compreensão das situações. Mas existe também a transpiração – as rotinas de orçamentação e planejamento, como eles são desenvolvidos no decorrer do ano, as reuniões de despesa e os comitês de estratégia, a escrita de documentos formais, a elaboração de apresentações. Prática está relacionada com o trabalho de *strategizing* – todos os encontros, as conversas, o preenchimento de formulários e a avaliação de resultados a partir dos quais a estratégia é realmente formulada e implementada (WHITTINGTON, 2006b, p. 732. Tradução livre).

O autor considera que uma das implicações fundamentais da estratégia como prática está, em primeiro lugar, em conceber que o conhecimento do praticante não é apenas o que é formalizado, mas também o tácito e o informal; segundo, o papel de engajamento (*coaching*) destes agentes, que não devem apenas ensinar a estratégia, mas tornar-se assistentes particulares; terceiro, o foco das pesquisas em estratégia deixa de ser as estratégias em si (aquilo que a organização tem) para o processo de *strategizar* (*strategizing*), ou aquilo que as pessoas fazem. Se concorda-se com a ideia de que as organizações são atores sociais centrais na configuração das sociedades contemporâneas, também deve-se concordar com Whittington et al. (2003) quando afirmam

[...] que a perspectiva da estratégia como prática é uma forma de levar a estratégia a sério, considerando que as estratégias organizacionais têm efeitos importantes no mundo. Aqui nós vemos a estratégia não simplesmente como uma propriedade de organizações particulares, mas como uma prática social com efeitos significantes e difundidos dentro das sociedades avançadas contemporâneas (WHITTINGTON et al., 2003, p. 397. Tradução livre).

Entender estratégia como prática social implica voltar a atenção para a ação cotidiana dos agentes, mais do que para técnicas e procedimentos supostamente capazes de conquistar a aderência dos envolvidos em preceitos do interesse organizacional. No entanto, é preciso *descer a campo*, tal como convoca Winkin (1998), para compreender como a estratégia se faz prática.

A corrente de estudos denominada *estratégia como prática* (EcP) deriva da *virada prática* dos estudos contemporâneos nas ciências sociais, que considera prática como “[...] conceito chave para o entendimento de questões centrais sobre como agência e estrutura, e ação individual e instituições são conectadas em sistemas sociais, culturas e organizações” (GOLSORKHI et al, 2010, p.1, tradução livre). Essa perspectiva também traz a influência da *virada linguística* ao colocar a comunicação (e a linguagem) como constitutiva das relações sociais.

Uma proposta fundamental nas teorias da prática é que o comportamento ou ações individuais – seja como forem definidos – relacionam-se sempre aos modos pelos quais os atores sociais supostamente pensam, sentem ou comunicam na e pela linguagem em dada situação (GOLSORKHI et al., 2010, p.3, tradução livre).

Segundo essa abordagem, a estratégia não é algo que possa ser observado como estável, algo que a organização tem, mas constitui uma realidade em fluxo (construção permanente do que a organização é); a estratégia não é algo localizado no nível organizacional, mas um processo que atravessa o nível da ação individual, articulando-a aos níveis institucional e social. Ou seja, a estratégia constitui uma realidade social criada e recriada na interação entre atores dentro e fora das organizações (estratégia como prática comunicacional) (GOLSORKHI et al, 2010).

A perspectiva da estratégia como prática nasceu de uma quebra com a noção tradicional da estratégia como uma propriedade das organizações. Ao contrário, estratégia passa a ser entendida como atividade ou prática -

estratégia não é algo que as empresas *têm*, mas algo que as pessoas *fazem* [...]. Se levada a sério, esta recontextualização implica em um deslocamento ontológico fundamental em vários aspectos. Primeiro, o mundo da estratégia não é mais tido como algo estável que pode ser observado, mas constitui uma realidade em fluxo. Segundo, estratégia não é mais considerada como “localizada” no nível organizacional; portanto, está espalhada por muitos níveis, desde o nível das ações individuais até o nível institucional. Terceiro, o mundo da estratégia constitui uma genuína realidade social criada e recriada nas interações entre vários atores dentro e fora da organização (GOLSORKHI et al., 2010, p.7, tradução livre).

Dois pontos importantes na perspectiva da estratégia como prática são: primeiro, que ela possibilita analisar como microatividades concretas vinculam-se a práticas institucionalizadas mais amplas; segundo, que ela enfatiza a questão da resistência dos sujeitos organizacionais, a partir de análises de como eles interpretam, constroem sentido, apropriam, consomem ou reagem à estratégia (enquanto quadro simbólico normativo) que lhes impõem.

Tomar a prática como uma perspectiva de análise de um fenômeno social significa considerar que a prática molda a realidade, a partir da interação recursiva entre pessoas, atividades, artefatos e contextos, sendo a organização um fenômeno relacional, dinâmico e emergente. Para sua análise, deve-se

[...] prestar atenção à rotina, ao personagem vivido no dia-a-dia e às atividades cotidianas que agora servem como objeto de análise. Mas estas atividades cotidianas não são apenas um foco nos aspectos mundanos e micro das organizações. Ao contrário, uma perspectiva prática considera que é através da natureza situada e recorrente da atividade cotidiana que as conseqüências estruturais são produzidas e tornam-se reforçadas ou alteradas ao longo do tempo (ORLIKOWSKI, 2010, p.25. Tradução livre).

Whittington (2006a) enfatiza que as atividades de *estrategizar* precisam ser compreendidas em seu contexto social mais amplo - os atores não atuam de forma isolada, mas se conformam ao habitual, ao *modi operandi* socialmente definido que surge das instituições sociais plurais a que eles pertencem.

Fala-se, então, de prática como aprendizagem situada, um entendimento que deriva do pragmatismo de John Dewey e das teorias práticas de Pierre Bourdieu, com foco em como as pessoas aprendem nas atividades cotidianas (ênfase na aprendizagem como processo social). Segundo esses pressupostos, o aprendizado é feito por pessoas, não como indivíduos, mas como *pessoas-no-mundo*, ou seja, aprender é se tornar membro da *comunidade de prática*.

Aqui, prática envolve o comando de um complexo *sistema de atividades*, abrangendo comunidades, regras, artefatos, ferramentas e sinais. Muitas competências-chave são altamente tácitas, incorporadas nas minúcias da atividade e, portanto, são aprendidas somente por meio da experiência direta. A aprendizagem emerge via atividade, da prática (ênfase no conhecimento tácito).

Nós contrastamos essa visão de mundo *construída* com uma *habitada* em que as identidades e características das pessoas não são consideradas pré-existentes às interações e práticas sociais. Pelo contrário, o indivíduo é visto como um produto das "condensações de histórias de crescimento e maturação nos campos das relações sociais [...] cada pessoa emerge como um locus de desenvolvimento dentro de um dado campo". Assim, nem o indivíduo nem a sociedade deve ser interpretado como auto-contido, entidades interagindo externamente uns com os outros. Em vez disso, tanto o indivíduo como a sociedade são vistos como mutuamente constitutivos e como impulsos co-definidos baseados em "complexos processos de respostas" para se tornar quem e o que são. Práticas sociais têm primazia sobre a agência individual e a intenção de tal forma que o indivíduo é entendido como um locus "em que a pluralidade incoerente (e muitas vezes contraditória) de tais determinações relacionais interagem (CHIA; RASCHE, 2010, p.35. Tradução livre).

A Estratégia como Prática (EcP) constitui-se, portanto, como uma abordagem distintiva para os estudos da administração estratégica, da tomada de decisões organizacional e do trabalho de gerência (em papel de destaque) com foco no nível micro das atividades sociais, dos processos e práticas que caracterizam a estratégia organizacional e a *estrategização*. Assim, uma parte significativa da pesquisa em EcP tem se voltado para a produção de sentido na *estrategização* (*sense-making in*

strategizing). Em contraste com os estudos anteriores nos aspectos cognitivos, estudiosos da EcP têm se interessado pelas dimensões sociais da produção de sentido. Dessa forma, pesquisadores têm focado a natureza socialmente negociada da produção de sentido, as disputas políticas em torno do enquadramento das questões estratégicas, a interação entre os níveis individuais e organizacionais da produção de sentido e a influência do contexto societal das atividades de produção de sentido na interface organizacional. O interesse nos aspectos da produção de sentido está, de alguma forma, relacionado com uma área nascente de contribuição: o papel dos artefatos materiais na *estrategização* (GOLSORKHI et al., 2010).

Exemplos de pesquisa a partir dessa abordagem podem ser vistos baseando-se na etnometodologia e na análise da conversação, com a análise dos microprocessos retóricos da *estrategização* e o modo como as conversações impactam a estratégia. Apoiando-se na análise crítica do discurso, são feitas análises de como práticas discursivas constroem a estratégia, como o discurso da estratégia é apropriado e sofre resistência, bem como a maneira que discursos podem vir a impedir ou promover a participação em tomadas de decisões estratégicas. O foco aqui está nas maneiras pelas quais o discurso da estratégia pode ser usado para legitimar ou criar resistência a ideias específicas e a promover ou proteger a posição de poder dos sujeitos.

Pesquisadores também têm examinado o papel e a identidade dos gerentes e de outros membros organizacionais engajados na estratégia e na *estrategização*. Nesse contexto, a estratégia é descrita como um conjunto de práticas que transformam gerentes e empregados em sujeitos que asseguram o seu senso de propósito e de realidade pela formulação, avaliação e condução da estratégia. A conceitualização da ação (*agency*) implica a maneira com que praticantes são constrangidos por sistemas

mais amplos de crença societal, oferecendo significado a suas atividades e prescrevendo a elas papéis específicos que delimitam o escopo para o desempenho.

Quando se fala em prática, é preciso especificar como os estudos organizacionais, no geral, e os estudos da EcP, em particular, referenciam esse conceito e que, na visão de Orlikowski (2010), fundamentam três perspectivas distintas de pesquisa: uma, quando a prática é tomada meramente como um fenômeno - pesquisadores estudam o que acontece *nas práticas reais* em oposição ao que é meramente derivado da teoria; segunda, quando a prática é tomada como uma perspectiva teórica e, além de debruçar-se sobre práticas reais, pesquisadores se apoiam em teorias centradas na prática; terceira, quando a prática é tratada como uma filosofia particular (ontologia), incorporando as perspectivas dos outros dois tipos. Nesse caso, pesquisadores concebem a prática como realmente constitutiva de toda a realidade social, sendo essa a mais extrema forma de engajamento com a prática: uma concepção ainda raramente encontrada em publicações.

A prática como um fenômeno envolve um compromisso específico com o que os praticantes fazem *na prática*. Aqui prática assume a noção do senso comum, a de atividade prática e experiência direta. Nessa maneira de ver, a prática é reconhecida como o *locus* central do organizar e, assim, espaço crítico para a produção de resultados organizacionais consequentes. Há uma distinção explícita entre *prática* e *teoria*, entre o que *realmente acontece* e o que *os pesquisadores dizem estar acontecendo* por meio de suas representações, enquadramentos, narrativas, modelos, proposições e teorias. Em termos metodológicos, pesquisas desse tipo variam entre observação participante, etnometodologia e vários tipos de projetos de pesquisa-ação.

Uma contribuição fundamental desses estudos é a valorização da pesquisa empírica para expandir a compreensão e melhorar a realidade organizacional.

Já a prática como uma perspectiva envolve as pesquisas com foco em fenômenos sociais particulares, rompendo com as perspectivas tradicionais dos estudos organizacionais que tendem a privilegiar ou o nível macro das relações estruturais ou o nível micro dos aspectos psicológicos. O foco está nas rotinas, no caráter vivo das atividades cotidianas, como objetos de análises. A prática como perspectiva postula que é por meio da natureza recorrente da atividade cotidiana que as consequências estruturais são produzidas e se tornam reforçadas ou mudadas no tempo. Os principais teóricos da prática são Pierre Bourdieu, Michel de Certeau, Michel Foucault, Harold Garfinkel, Anthony Giddens e James Taylor, dos quais se elegem as contribuições de Pierre Bourdieu e Anthony Giddens no presente trabalho, por enfatizar as ações, interações e improvisações dos agentes na produção/reprodução/transformação das estruturas sociais, mas também as marcas da estrutura e do poder sobre o indivíduo e suas atividades (ORLIKOWSKI, 2010).

Particularmente, essa linha de pesquisa se apoia na teoria da estruturação de Giddens (2003), que postula que estruturas são recursivamente produzidas, reproduzidas e mudadas nas práticas sociais. Uma contribuição-chave da perspectiva prática é a asserção de que práticas moldam a realidade. Por reforçar uma compreensão teoricamente fundamentada das interações recursivas entre as pessoas, atividades, artefatos e contextos, a perspectiva prática está bem posicionada para endereçar fenômenos organizacionais que são vistos como relacionais, dinâmicos e emergentes.

A prática como uma filosofia defende a primazia ontológica da prática na vida social. Toda a realidade social é compreendida como constituída em e por meio de

práticas e, assim, é vista como um resultado prático e dinâmico contínuo. É uma afirmação metateórica de que práticas são a realidade e, por isso, os estudos organizacionais precisam se fundamentar ontologicamente, teoricamente e empiricamente na prática vivida. A própria pesquisa se vê nesse espectro *filosófico*, já que escolhas metodológicas trazem consequências teóricas e práticas importantes, definindo o que será analisado e mostrado e o que será desconsiderado numa pesquisa. E, claro, há de se perguntar sobre as implicações para o conhecimento do que é deixado de dentro e do que é deixado de fora na prática da pesquisa.

Jarzabkowski (2005), com base nas teorias da ordem social da estruturação de Anthony Giddens e no habitus de Pierre Bourdieu, esclarece que toda prática “[...] implica desempenho repetitivo a fim de tornar-se ‘praticável’, isso para atingir o cumprimento recorrente, habitual e rotinizado de ações particulares” (JARZABKOWSKI, p. 531. Tradução livre.). Para ser considerada uma prática, na concepção aqui tomada, a ação precisa dessa dimensão estável, rotineira e recursiva.

A estruturação produz três contribuições principais para a natureza rotinizada da prática. Primeiro a prática é institucionalizada nas estruturas sociais que persistem através do tempo e do espaço. Segundo, as estruturas sociais institucionais são incorporadas nas práticas diárias que constituem a ação. Terceiro, as estruturas persistem através do conhecimento tácito e da consciência prática dos atores que selecionam padrões familiares porque eles lhes sustentam com a ‘segurança ontológica’ [...] Prática compreende a ordem social que reside tanto na mente das pessoas quanto no habitus, que funciona como uma forma de memória coletiva. Bourdieu imbuí o último com propriedades análogas à genética ‘reproduzindo as aquisições dos predecessores nos sucessores’ [...]. A persistência temporal do habitus molda as aspirações daqueles que o constroem nas práticas cotidianas. O habitus assume causalidade estruturando novas informações de acordo com a informação que já foi acumulada. Isso assegura sua constância e resistência à mudança (JARZABKOWSKI, 2005, p.531. Tradução livre).

Sobre o caráter recursivo da prática, Jarzabkowski (2005) chama a atenção para a dialética entre o que está acontecendo em uma sociedade e a que as pessoas estão fazendo, integrando uma relação entre “[...] os contextos macro e micro em que as práticas são construídas. Macro ou contexto societal é o contexto mais amplo e

constitui uma corrente do movimento social [...]. Os contextos micro compreendem qualquer grupo engajado em sua própria construção situada da prática (JARZABKOWSKI, 2005, p. 535. Tradução livre).

Resgatando os estudos interacionistas e a proposta de dualidade da estrutura, a partir da capacidade de agência dos atores, entende-se que os indivíduos são capazes de avaliar contextos e moldar sua ação, agindo sobre ela. Jarzabkowski (2005) considera que essa agência apresenta três dimensões: a iterativa, a projetiva e a prático-avaliativa.

A dimensão iterativa da agência está relacionada à habilidade dos atores de reproduzir padrões prévios de ação (recursividade) sem um pensamento consciente sobre isso. No entanto, isso não significa tratar-se de uma concepção estática. Pelo contrário, considera-se uma dimensão ativa de construção social, na medida em que envolve habilidades de conhecimento para o reconhecimento seletivo e a implementação das atividades em curso. A seleção e uso de certos movimentos de rotina “[...] podem assim ser vistos como parte do processo de estabilização da atividade, mais do que uma predisposição à inércia” (JARZABKOWSKI, 2005, p. 31. Tradução livre.).

A agência projetiva, por sua vez, está relacionada à dimensão que vê o estrategista como um agente capaz de desenvolver uma visão de futuro da organização e engajar o corpo organizacional na sua vontade individual, uma perspectiva presente nas visões mais tradicionais sobre o estrategista.

A outra dimensão da agência, diretamente relacionada à perspectiva da estratégia como prática, é a agência prático-avaliativa, ligada à habilidade dos gerentes

de, conscientemente, manipular os recursos disponíveis. Parte-se do pressuposto de que, quando os estrategistas projetam o futuro, os resultados são sempre incertos e, assim, é no transcurso do cotidiano que se ajustam o que foi projetado e a realidade com que as pessoas precisam lidar, trabalhando com os recursos disponíveis e as contingências do ambiente. Nas palavras da autora, “[...] a agência prático-avaliativa corresponde ao modo como os executivos articulam pensamento e ação, bem como formulação da estratégia e sua implementação na prática” (JARZABKOWSKI, 2005, p. 32. Tradução livre.).

A dimensão da agência prático-avaliativa parece dialogar diretamente com os pressupostos interacionistas de George H. Mead e seu conceito de gesto significativo, na medida em que se têm atores reflexivos, capazes de compreender, não apenas suas ações situadas dentro do contexto de ações passadas, mas também posicionar-se quanto a um movimento ao futuro. Instaura-se, nesses termos, uma temporalidade mediadora entre a estabilidade da atividade existente e o seu devir, na projeção de uma prática futura. (JARZABKOWSKI, 2005).

Uma premissa básica do uso do conhecimento sob a perspectiva da prática é que os artefatos estratégicos são alterados, na medida em que são apropriados pelos atores organizacionais. Dessa forma, os mapas prescritos pelo BSC, por exemplo, devem ser considerados como conhecimentos referenciais no campo da estratégia que sofrerão, no ato de seu uso, um processo de bricolagem, adaptando-se aos propósitos e características da organização e dos estrategistas. Assim, a prática da estratégia, não sendo perseguida com a rigidez de um manual, possibilita a produção de novos conhecimentos, com o surgimento de formas híbridas, inovadoras e criativas de se fazer estratégia. Há de se considerar, também, que os interesses de pesquisa da

estratégia como prática não está focada nas práticas em si, mas nas práticas em uso, ou seja, nas práticas como mediadoras da interação entre indivíduos (praticantes) na construção da prática estratégica (cotidiana) das organizações.

Para a autora, é necessário esclarecer que nem toda prática é estratégica. Somente as atividades que exercem influência nos resultados desejados pela organização e são ligadas, portanto, a práticas particulares relacionadas à estratégia (o planejamento estratégico, as revisões anuais, os discursos estratégicos) devem assim ser consideradas.

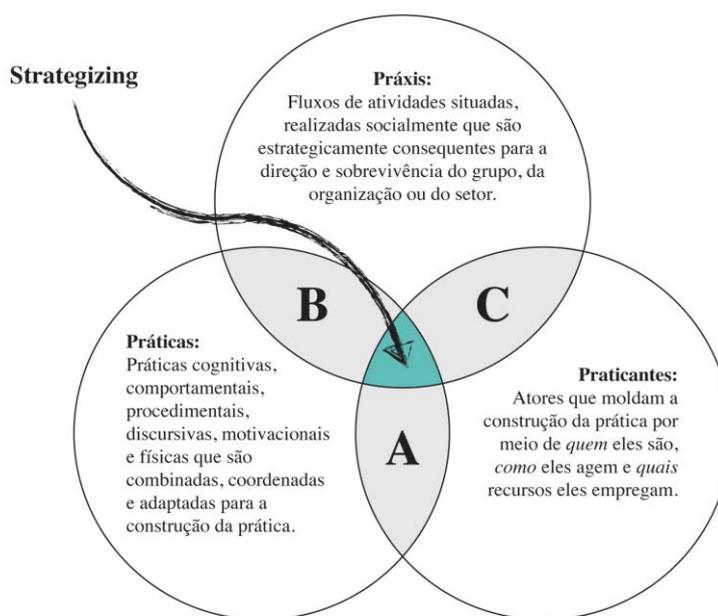
Na medida em que são as pessoas que realizam a estratégia enquanto prática social, Whittington (2006b) enfatiza que os praticantes não são somente os executivos que a formulam e para quem a estratégia é a essência do seu trabalho. São todos os atores influenciados por ela no trabalho de estratégia, como diretores, consultores, gurus da área de negócios e até clientes.

O autor propõe que seja definido um vocabulário consistente no campo da estratégia como prática, a partir da distinção entre praticantes, prática (práxis) e práticas. Para ele, práticas referem-se às rotinas de comportamento compartilhadas, incluindo tradições, normas e procedimentos acionados para pensar, agir e usar algo. Já a práxis relaciona-se à atividade real, o que as pessoas fazem na prática. E praticantes são os atores estratégicos, os estrategistas que desempenham essa atividade. A ideia da “[...] aliteração dos três conceitos pretende reforçar o sentido de mútua conexão entre eles” (WHITTINGTON, 2006b, p. 619. Tradução livre.).

Com base nisso, ele propôs um quadro global entre praticantes (ou seja, aqueles que fazem o trabalho de elaborar, dar forma e executar a estratégia), a práxis (isto é, o

concreto, o fazer situado da estratégia) e práticas (ou seja, os tipos de comportamento rotinizados que são engendrados no fazer estratégia) como os três blocos que compõem o *strategizing*, tal como ilustrado na figura 3.

Figura 3 - Modelo conceitual de análise da estratégia como prática



Fonte: Jarzabkowski (2005, p.11)

Alargando esse entendimento, o autor reforça que os praticantes sejam, ainda, o pilar dessa abordagem, compreendendo, não somente a liderança executiva, mas todos aqueles que desempenham algum papel em relação à estratégia. Com relação à práxis (atividades), ela é entendida como o trabalho de execução da estratégia, normalmente compreendido numa sequência de episódios (reuniões de cúpula, intervenções de consultoria, apresentações, projetos, conversas) pautado pelo trabalho formal da estratégia, mas ultrapassado-o para os aspectos (estratégias) emergentes.

Assim o domínio da práxis é amplo, englobando a rotina e a não-rotina, o formal e o informal, atividades no centro da corporação e atividades na periferia da organização [...]. Em resumo, a perspectiva prática leva a sério

todas as atividades empreendidas e que tenham resultado envolvidas no trabalho da estratégia (WHITTINGTON, 2006b, p. 619)

As práticas referem-se àquilo que os praticantes empreendem em sua praxis, incluindo, aqui, tanto os aspectos emergentes e informais, quanto os formalizados.

Embora a teoria da prática tenda a enfatizar o tácito e o informal, refletindo suas origens na sociologia da vida cotidiana [...], eu desejo incluir as práticas explícitas como tendo um importante papel nas organizações orientadas pela responsabilidade formal. As práticas estratégicas são multiníveis [...]. Em um nível, as práticas podem ser específicas da organização, incorporadas nas rotinas, operações e culturas [...] que modelam os modos locais de fazer estratégia. [...] Mas a teoria da prática enfatiza o extraorganizacional também – as práticas derivadas do amplo campo social ou dos sistemas nos quais uma organização particular está inserida. (WHITTINGTON, 2006b, p. 619. Tradução livre).

Ao propor um modelo integrador de práxis, práticas e praticantes, o autor defende que as pesquisas na estratégia como prática devem partir da identificação e alocação dos papéis dos praticantes, em primeiro lugar, visto que são os conectores entre a práxis intra e extraorganizacionais, são, ao mesmo tempo, dependentes e construtores dessas práticas.

A perspectiva da estratégia como prática, compreendida como prática social, ao atribuir aos praticantes um lugar de destaque, também o faz para a linguagem. Além de os discursos estratégicos viabilizarem o desenvolvimento da estratégia formal, é por meio da interação social que a estratégia é colocada em prática. Entender a estratégia como prática exige compreender o papel da comunicação organizacional reconhecendo o papel da linguagem como atividade, forma de ação e lugar de interação.

Na relação da estratégia como prática e a comunicação organizacional neste trabalho, torna-se fundamental abordar a prática das relações públicas compreendidas como os esforços de gestão dos relacionamentos organizacionais ou das organizações com seus públicos.

Para compreender e aplicar os fundamentos teóricos das Relações Públicas, é necessário também conhecer o espectro da abrangência da Comunicação Organizacional e das áreas afins. Relações Públicas, como disciplina acadêmica e atividade profissional, tem como objetos de estudos as organizações e seus públicos. Todo esse processo mediador só é possível acontecer com e por meio da comunicação. E, nesse contexto, a Comunicação Organizacional, como campo acadêmico de estudos, dará subsídios teóricos para *fundamentar a prática da atividade na administração dos relacionamentos entre organizações e públicos*, além, é claro, do suporte de outras ciências (KUNSCH, 2006, p.47. Grifo da autora deste trabalho).

Assim, entende-se que a comunicação organizacional compreende todos os processos de interação organizacional e estes, quando planejados (administrados), configuram-se como atividade profissional de relações públicas. Defende-se que o objeto de estudo das relações públicas, vinculado ao campo da comunicação, compreende o caráter público (de interesse coletivo, com impacto social) não somente das organizações em interação com a sociedade, mas também de atores individuais e outros grupos sociais.

4.4 – GESTÃO DE RELACIONAMENTOS ORGANIZACIONAIS COMO PRÁTICA DE RELAÇÕES PÚBLICAS

Em 1998, o Parlamento Nacional de Relações Públicas, em documento produzido a partir do XV Congresso Brasileiro de Relações Públicas, dizia que essa atividade tinha como função diagnosticar o relacionamento das entidades organizacionais com seus públicos e propor políticas e estratégias que atendessem suas necessidades de relacionamento com eles. Nesse sentido, as relações públicas envolvem o estabelecimento de diálogos, com vistas a “[...] consolidar a marca da

empresa, promover seu conceito corporativo e estabelecer relacionamentos planejados estrategicamente com os públicos²⁷ (FRANÇA, 2004, p. 30).

Em 1976, Rex Harlow analisou 472 definições, presentes em livros, periódicos e revistas da área, além de ouvir 83 relações públicas que ocupavam postos de destaque no mercado americano. A partir da pesquisa, ele produziu uma definição que combina elementos essenciais presentes nos discursos estudados. No entendimento do autor,

[...] as relações públicas são uma atividade de gestão que colabora pra estabelecer e manter relações mútuas de comunicação, aceitação e cooperação entre organizações e seus públicos; ela envolve a gestão de problemas ou controvérsias e ajuda a organização a se manter informada e responsiva à opinião pública; cuidar para que organização possa atender ao interesse público; serve como um sistema de alerta para prever e antecipar tendências; e usa pesquisas e técnicas éticas de comunicação como suas principais ferramentas (HARLOW, 1976, p. 36).

Na mesma perspectiva, uma definição bastante recorrente, apresentada pelo *newsletter Public Relations News*, define as relações públicas como

[...] a função gerencial que avalia atitudes públicas, identifica políticas e procedimentos de um indivíduo ou organização em relação ao interesse público e planeja e executa um programa de ação para a conquista do entendimento e da aceitação pública (PUBLIC RELATIONS NEWS, *apud* GRUNIG e HUNT, 1984, p. 8).

Em comum com a definição apresentada por Rex Harlow, essa definição traz à tona a ideia de que as relações públicas envolvem procedimentos de pesquisa (diagnóstico) e de planejamento, com vistas à delimitação de um conjunto de ações estrategicamente orientadas para a construção de uma relação entre uma organização e seus públicos.

²⁷ Aqui, o foco do autor relaciona-se ao ambiente corporativo e, portanto, ao setor privado. No entanto, como explica Kunsch (2003), a atividade vincula-se aos relacionamentos de organizações do primeiro, segundo e terceiro setores.

Nessa perspectiva, resumindo os entendimentos apresentados acima e a definição proposta pelo Parlamento Nacional de Relações Públicas, define-se esta esfera de fazer profissional como a que se ocupa da gestão da comunicação entre a organização e seus públicos. Apoiadas na ideia de relacionamento, todas essas definições colocam em causa uma noção fundamental, presente em todas as definições: o conceito de público. Sem essa figura, é possível dizer, as relações públicas não teriam razão de ser.

Caro a diferentes campos das ciências sociais, como a sociologia e a ciência política, o conceito de público ganha força com a evolução do pensamento humanista que marcou o iluminismo e a emergência da própria modernidade. No âmbito das ciências sociais, a discussão sobre o conceito parte da reflexão sobre duas outras categorias essenciais: as noções de massa e multidão. Nessas perspectivas, a figura moderna dos públicos é percebida como um desdobramento ou evolução dessas duas formulações, dotadas, no pensamento sociológico, de existência abstrata (conceitual) e concreta (multidões e massas, no entendimento dos formuladores dos conceitos, existem como coletivos ou grupamentos humanos reais).

Andrade (2001) afirma que, nas vivências sociais as mais diversas (como assistir a um espetáculo, viver uma experiência coletiva, relacionar-se com uma organização), os sujeitos podem estar unidos por laços psicológicos e sociais, tanto em ocasiões em que se verifica a copresença física, quanto em situações nas quais os agentes estão espacialmente apartados. Por meio da interação pessoal ou via mediação dos meios de comunicação de massa, é possível que indivíduos encontrem-se reunidos, atuando em torno de objetivos comuns, de forma reciprocamente referenciada. Para o

autor, entre essas formas de comportamento coletivo, as mais importantes são a multidão, a massa e o público (ANDRADE, 2001).

Conceito surgido no pensamento político conservador, na Europa do século XIX, a ideia de multidão recebe destaque na obra clássica do pesquisador francês Gustave LeBon, autor de *Psicologia das multidões*. Caracterizada como um ajuntamento humano irracional e regressivo, a multidão se forma a partir de um evento específico, não raro emocionante, ao qual um grupamento dedica atenção. Excitados pelo evento (uma festividade, um caso de violência, a experiência de algum tipo de contrariedade), os membros da multidão perdem o controle individual sobre as próprias ações e passam a se comportar em função da dominação exercida pelo fato que os atraiu. Um exemplo clássico de multidão, no entendimento de Andrade (2001), seriam os grupamentos constituídos com o propósito de linchamento, embora ela possa se formar também em eventos esportivo, manifestações políticas, julgamentos, ou mesmo durante festas e celebrações.

Segundo Andrade (2001), a tensão que une os indivíduos envolvidos na multidão se inicia com o chamado processo de *milling*, relativo ao ajuntamento ou à aproximação física dos participantes. Por meio desse processo, lembra o autor, “[...] a excitação que cada componente do grupo possui é transferida para os demais e, à medida que o movimento cresce, a sensação original de desconforto, de incerteza, de mal estar de cada indivíduo reflete-se em todo o grupo” (ANDRADE, 2001, p. 9).

Na multidão, esse estado de comoção conduz ao chamado estado de *rapport*, termo francês que designa a ideia de laço ou relação e que é apropriado para nomear o processo em que os membros da multidão conectam-se uns aos outros, numa atitude marcada pelo contágio no tocante ao comportamento. Reações espontâneas e não

refletidas passam, assim, a ser reproduzidas, de modo que o agente adota, de modo eminentemente irrefletido, a conduta dos demais.

Nesse sentido, em resumo, as multidões se configuram como agrupamentos espontâneos, reunidos por liames de contiguidade física, agindo com base em impulsos, de forma sugestionável e pouco racional (ANDRADE, 2001).

Várias dessas características estão presentes nas massas. De acordo com o autor, assim como as multidões, as massas também se destacam pela fragilidade do componente racional. Na literatura sobre o tema, esse coletivo é percebido como um agrupamento manipulável, que age sob a influência de uma liderança ou da impressão causada por um acontecimento ou narrativa. Diferentemente das multidões, no entanto, as massas, para se constituírem, não dependem da contiguidade física. Dessa forma, dizem respeito a um agregado de indivíduos “[...] pertencentes a uma ampla variedade de grupos locais e culturas diferentes [...] É, assim, um grupo espontâneo, formado por agentes que estão separados, porém homogêneos quanto à sua conduta como parte da massa” (ANDRADE, 2001, p. 11).

Nessa perspectiva, pode ser classificada como um agrupamento de agentes anônimos, desprovidos de coesão interna, mas propensos a adotar um mesmo comportamento coletivo, em função, sobretudo, da influência de considerações emocionais. Trata-se, pois, de indivíduos frouxamente organizados, que mantêm entre si laços sociais frágeis ou inexistentes, mas que manifestam uma mesma resposta impulsiva a uma determinada obra, acontecimento ou discurso. Em função desses traços e, sobretudo, por sua natureza atomizada, esse tipo de coletivo, não raro, se deixaria conduzir pela influência da propaganda ou de líderes hábeis o suficiente para captar seus sentimentos, dando-lhes expressão e ânimo.

De acordo com o autor, a noção de público guarda importante diferença com relação à caracterização das massas e multidões. A racionalidade e a natureza ativa de seus membros afasta de maneira decisiva essa formulação conceitual daquelas anteriormente apresentadas.

Públicos são pessoas ou grupos organizados de pessoas, à base de considerações racionais, sem dependência de contatos físicos, encarando uma controvérsia, com ideias divididas quanto à solução ou medidas a serem tomadas frente a ela; com oportunidade para discuti-la, acompanhando e participando do debate por intermédio dos veículos de comunicação ou da interação pessoal (ANDRADE, 2001, p. 14).

Dessa forma, públicos são formados a partir da experiência coletiva de uma obra ou acontecimento, a propósitos dos quais seus membros discutem, no intuito de formar um posicionamento. Uma de suas particularidades mais marcantes é a presença da oposição e do desacordo, pedra de toque para a elaboração de discursos com vista ao alcance do mútuo entendimento e convencimento. Assim, como lembra Andrade [...], enquanto a multidão se forma pelo desenvolvimento do *rapport* e a massa a partir da convergência de postura entre seus integrantes, o público encontra-se, frequentemente, em dificuldade para agir com unidade, o que transforma os processos deliberativos – fundados na racionalidade no princípio do melhor argumento – na base para a busca da formulação do consenso e da melhor decisão.

Segundo o autor, “[...] o público adquire seu tipo de unidade procurando chegar a uma decisão coletiva, pela discussão da controvérsia entre seus membros” (ANDRADE, 2001, p. 14). Esse juízo intersubjetivamente formulado, construído coletivamente pelos cidadãos percebidos como moralmente iguais, recebe o nome de opinião pública (GOMES 2004).

Em reflexão que complementa aquela desenvolvida por Andrade (2001), França (2004) se apropria do sentido dicionarizado do termo, para esclarecer suas origens e parte de seus sentidos contemporâneos. De acordo com o dicionário Aurélio, a expressão carrega em si três sentidos principais:

1. O conjunto de pessoas que leem veem ou ouvem uma obra literária, dramática ou musical;
2. O conjunto de pessoas que assistem efetivamente a um espetáculo, a uma reunião, a uma manifestação;
3. O conjunto de pessoas que às quais se destina uma mensagem artística, jornalística, publicitária, etc. (FERREIRA, 1999, p. 1414)

Em uma visada sociológica, o mesmo autor considera ainda que públicos são agregados de pessoas “[...] pertencentes a grupos sociais diversos, e dispersos sobre determinada área, que pensam e sentem de modo semelhante a respeito de problemas, gestos ou movimentos de opinião” (FERREIRA, *apud* FRANÇA, 2004, p. 41). Para França (2004), os conceitos de públicos apresentados por autores como Blumer (1971) e John Dewey são referências fundamentais para o tratamento do conceito no campo de estudo das relações públicas, embora tenham caído em desuso nos últimos anos.

De acordo com Blumer (1971), o termo público designa - “i) um conjunto de pessoas envolvidas em uma dada questão; ii) que se encontram divididas em suas posições diante dessa questão e iii) que discutem a respeito do problema” (BLUMER, 1971, p. 181). Dessa forma, é o surgimento de uma questão ou controvérsia que dá origem à formação dos públicos. De fato, como afirma Andrade, “[...] é quando surgem as controvérsias que nascem os públicos (ANDRADE, *apud* FRANÇA, 2004, p. 42).

Na mesma perspectiva, o filósofo norte-americano John Dewey define público como um agrupamento de pessoas que enfrenta um problema similar e que, em consequência disso, se organiza para encontrar soluções pela via do diálogo e da ação coletiva (DEWEY, 1927). Essa concepção abre espaço para formulações conceituais

que tratam os públicos como uma construção eventual, mais do que concreta. Antes de ser um coletivo dotado de existência própria, aprioristicamente formado, ele é pensado como ente surgido a partir da experiência coletiva da interpelação produzida por uma obra, acontecimento ou discurso, seja ele organizacional ou não.

A mesma lógica aparece nas reflexões propostas por Quéré (2003). Segundo o autor, confrontado por um texto ou fenômeno particular, o público vive uma experiência coletiva, que lhe demanda respostas. Seus membros, dessa feita, emergem, a um só tempo, como pacientes e agentes - em vista da afecção sofrida, eles se posicionam, defendendo juízos e pontos de vista específicos em debates sobre temas de interesse compartilhados. O sofrer, articula-se, desse modo, a um agir, materializado em posicionamentos públicos elaborados pela via dos confrontos dialógicos.

No Brasil, articulando essas reflexões ao campo de estudo em relações públicas, Lima e Oliveira (2012, p. 114) “[...] tratam os públicos como sujeitos interlocutores de uma ação conjunta com a organização”. Desse modo, enquanto pacientes e agentes, os públicos são tocados pelos discursos ou práticas organizacionais e respondem a essa afetação, constituindo-se, nessa experiência de diálogo, “[...] a ação organizacional interpela interlocutores, convocando-os a assumir um posicionamento diante daquilo que se publiciza. Sentindo-se convocados, com base nesse movimento de interpelação, os públicos se constituem” (LIMA; OLIVEIRA, 2012, p. 114).

Outra discussão de públicos tem sido feita a partir da qualidade e dinâmica dos vínculos, especialmente na perspectiva da mobilização social e inspirada nas teorias da ação, e nos princípios de cidadania e democracia. Toro (2005) é precursor dessas ideias

e as discute, inicialmente, a partir da necessidade de a sociedade ter um projeto de nação compartilhado. Para o autor,

[...] a aspiração máxima de uma sociedade é tornar-se uma nação, ou seja, ter um sentido coletivo de futuro próprio que a permita orientar todas as suas ações e instituições em uma determinada direção. É este sentido coletivo de futuro que diferencia uma nação de um território habitado. Uma sociedade se converte em nação quando é capaz de responder proativa e coletivamente aos desafios que a História lhe apresenta (TORO, 2005, p. 18).

O autor entende o projeto de nação como um plano ético de cidadania que deve orientar a ação de toda a sociedade – entendendo ética “[...] como a arte de eleger o que convém à vida digna de todos” (TORO, 2005, p. 19). Entretanto, antes de avançar na apresentação do que seja o plano ético de uma sociedade democrática, deve-se ressaltar como ele descreve o papel das organizações e instituições como estruturas de vida cotidiana, ao ajudar a reduzir as incertezas que marcam a experiência do homem no mundo. Nas palavras dele, [organizações e instituições] “[...] constroem um guia para a interação humana. As instituições definem e limitam o conjunto de comportamentos dos indivíduos. Essas limitações dão forma à interação humana (TORO, 2005, p. 21).

Essas considerações são relevantes, não apenas ao pontuar as organizações na sociedade contemporânea, mas também ao dizer como as pessoas se transformam em sujeitos sociais e políticos quando geram organização. Em mobilização social, organizações são compreendidas como realmente todo tipo de organização, “[...] desde o círculo de amigos que se reúne sistematizadamente para jogar cartas ou fazer crochê até a organização política ou o movimento social (TORO, 2005, p.24). E o ato de organizar-se é considerado um ato político que constitui o sujeito enquanto tal porque criar organização demanda:

a) delimitar uma identidade que a diferencie e identifique dentro do todo social, o que quer dizer aceitar-se como diferente e reconhecer os outros em sua diferença; b) criar regras de inclusão (quem pode pertencer) e de exclusão (quem não pode pertencer), o que determina aceitar regras internas e externas, entender e se obrigar a comportamentos específicos frente a outros e a si mesmo; c) definir normas e formas de articulação, rearticulação e desarticulação com outras organizações para estabelecer convênios, contratos, intercâmbios e acordos; d) aprender a fazer planos e projetos para garantir a sobrevivência e a projeção da organização, o que significa aprender a planejar com os outros futuros sociais que devem ser cuidados e protegidos; e) e, talvez o mais importante, aprender a buscar o reconhecimento no “todo geral”, ou seja, no Estado, o que implica assimilar o que o Estado deve refletir a organização da sociedade a que pertence e estar perto dela. A criação e o desenvolvimento das organizações são, ao mesmo tempo, fator pedagógico para a formação da cidadania e o fortalecimento da democracia porque aumentam o tecido social. E, por meio das organizações, as pessoas podem negociar e definir seu futuro, expressão máxima de autonomia; de cidadania (TORO, 2005, p. 21).

Essas premissas ancoram-se, por sua vez, no conceito de democracia, não como uma ciência, um dogma, um partido ou uma política. Para o autor, trata-se mais de

[...] uma forma de ver e estar no mundo, um modo de ser e de viver. Em uma palavra, é uma cosmovisão [uma maneira de organizar o mundo]. Por ser uma construção contínua, a democracia é como o amor - não se pode comprar, nem decretar. Só se pode viver e construir. Ninguém dá a democracia para uma sociedade. Ela é uma decisão tomada pela sociedade (TORO, 2005, p. 24).

Por isso, a democracia não pode ser forjada sob leis e mandamentos. Ela só existe enquanto princípios de ordem ética, que orientam a construção conjunta de um projeto de vida em comum, de uma sociedade democrática. Ainda para ele, são seis os princípios fundamentais da democracia: o princípio da secularidade; o princípio da autofundação; o princípio da incerteza; o princípio ético; o princípio da complexidade e o princípio do público.

O princípio da secularidade significa que a ordem social não é natural, mas construída e, por isso, passível de transformações pela/na própria sociedade. Por isso, o princípio da autofundação diz que a democracia é uma ordem em que as leis e as normas são construídas e transformadas pelas mesmas pessoas que as vão viver, cumprir e proteger. Já o princípio da incerteza advoga pela inexistência de um modelo ideal de democracia que possa ser copiado, de modo que cada sociedade deve criar sua própria

ordem social. A despeito de não haver um modelo ideal, o princípio ético refere-se à orientação democrática de viabilização dos direitos humanos, de cuidar da vida e protegê-la como paradigma que vai nortear toda ordem democrática. O princípio da complexidade versa que o conflito, a diversidade e a diferença são elementos constitutivos da convivência democrática; e o princípio do público diz que, na democracia, o público se constrói na sociedade civil. Sobre esse aspecto, o autor diz que

[...] a construção social do público requer passar da linguagem privada à linguagem coletiva, dos bens privados aos coletivos, das perspectivas privadas ou corporativas às perspectivas de nação e coletivas. Requer desenvolver nos cidadãos formas democráticas de pensar, sentir e agir; isto é o que se conhece como cultura democrática (TORO, 2005, p. 29).

Destacam-se então três noções de público: o público com base no que convém a todos (os bens públicos ou coletivos por excelência); o público tornando-se por base a comunicação e o debate; e o público a partir do mercado (aquilo que escapa, por falha, incapacidade ou desinteresse da produção do mercado). Dessas concepções, ressalta-se a concepção comunicativa do público, vista como fundamental para criar governabilidade, legitimar o Estado e as atuações das instituições públicas (transparência pública) nas sociedades contemporâneas. O público é, então, construído nos espaços para deliberação, debate e acordo, quando se tomam decisões.

Para que uma lei ou uma norma gere governabilidade, isto é, para que contribua para ordenar o comportamento social e seja acatada em liberdade (seja útil), deve ser debatida publicamente e guiada pelo bem comum. Quando a lei é construída em segredo (pelas costas dos que serão afetados) ou camufla interesses privados com aparência de interesse público, sua aplicação fragmenta a sociedade, deslegitima as instituições e cria condições para a violência (TORO, 2005, p. 31).

Nesse ponto, o autor vincula seus ideais de democracia aos preceitos de comunicação, razão pela qual, inclusive, tornou-se referência nos projetos de mobilização social. Nesses termos, diz que

[...] todo projeto, programa e reforma que envolvam a aceitação e o compromisso da vontade dos afetados (positiva ou negativamente) devem prestar atenção especial às estratégias comunicativas. se a proposta de reforma ou o projeto não fazem sentido para os implicados, a implementação será muito difícil e a sustentabilidade duvidosa. O êxito de uma proposta de transformação social ou política depende da qualidade de, ao menos, quatro fatores - projeto, planejamento, gestão e sentido. A criação, a transformação e a difusão de sentidos e significados são tarefa da comunicação e da mobilização social (TORO, 2005, p.83).

Assim, levanta algumas teses sobre a comunicação como competição de sentidos na sociedade, a saber: a comunicação é um fundamento da cultura democrática, no sentido em que viabiliza que os diversos setores façam concorrer seus interesses (na medida do possível, em igualdade de oportunidades dentro do universo de interesses que tramita na sociedade). A comunicação existe com relação a um projeto de sociedade, posto que é o sentido de um projeto que dá sentido à comunicação, comunicação entendida como comunicação de sentidos e não sendo possível o desenvolvimento de processos comunicativos sem um projeto. A primeira função da comunicação é a auto-afirmação, ou a expressão de um sentido próprio, carregado de intencionalidade para ser validado e reconhecido pelo outro. É o que permite ao meu sentido conviver e perdurar frente a outros sentidos, dentro do universo simbólico. O saber social precisa sobreviver para além da oralidade, por meio de formas objetivadas, principalmente nos meios de comunicação. O sentido é compartilhado e expressado mediante formas e sistemas estáveis de produção cultural, necessários ao conhecimento e compartilhamento das diversas expressões de sentido. A interação entre subculturas gera processos de comunicação nos quais é essencial o mútuo reconhecimento das diferenças. Os meios de comunicação de massa permitem convocar a construção da sociedade. A informação técnica, científica e sistematizada é essencial para o desenvolvimento social, de modo que criar bases de dados

(codificados e recuperáveis) é uma das formas básicas para análises situacionais que permitam tomadas de decisões fundamentadas.

Na perspectiva da mobilização social, público existe no processo de coletivização de uma causa, quando se engaja em determinado projeto, em torno de uma causa que o afeta, em consonância com o referencial e interesses de pesquisa. A ideia de mobilização volta-se a uma convocação de vontades para o engajamento na busca de objetivos comuns, quando as pessoas compartilham um quadro de sentido, uma causa coletiva, que as mantém conectadas.

No entanto, a ideia de coletivizar uma causa e engajar as pessoas num processo de modificação de hábitos no curso de suas ações cotidianas apresenta-se como um dos grandes desafios de organizações, governos e lideranças comunitárias nos dias de hoje – colocando novamente a noção de público, não apenas como os que compartilham um mesmo quadro de sentidos e são afetados por uma causa mas, antes, os que, convocados por uma causa, não apenas se reconhecem, mas nela se engajam.

Coletivizar uma proposta de mudança é uma das maiores dificuldades que os políticos, administradores públicos e líderes democráticos têm. Ainda que exista conhecimento, capacidade institucional e recursos para fazer uma reforma ou introduzir uma inovação social, somente é possível fazer modificações na sociedade com a convocação de vontades dos atores implicados, isto é, das pessoas que podem converter em ações e decisões cotidianas os processos e conquistas de que uma reforma necessita (TORO, 2005, p.91).

Em conjunto, essas reflexões chamam a atenção para a natureza ativa da figura do público. Trata-se, em suma, de coletivos que participam de atividades de debate e problematização de tema concernente à vida coletiva, à luz de experiências vividas em conjunto. Nessa concepção, os públicos são agentes coletivos que participam da esfera pública, tomando parte em deliberações que afetam a comunidade e seus membros: indivíduos, organizações, governos.

5. GESTÃO PÚBLICA E COMUNICAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEAS - O CASO DE MINAS GERAIS E A SEF/MG

É papel da administração pública fazer a gestão dos recursos do Estado com vistas a garantir a defesa dos direitos e a oferta de serviços à população. De fato, como destaca Matias Pereira (2011), seu principal objetivo é “[...] a promoção da pessoa humana e de seu desenvolvimento integral em liberdade” (MATIAS-PEREIRA, 2011, p. vii). Nesse sentido, a noção de administração pública se liga às figuras do Estado e do Governo.

O Estado, sendo uma forma de organização da sociedade, é percebido pelo autor como *o espaço natural de desenvolvimento do poder político*. Composto por três elementos distintos, o povo, o território e o governo soberano, ele é constituído por um conjunto de pessoas (unidas por laços sociais) que compartilha a vida comum em um espaço delimitado, em situação de subordinação a uma autoridade instituída, dotada de poder regulador e do direito ao uso legítimo de instrumentos de coerção para garantir o cumprimento da lei. Suas funções são exercidas por meio dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário que, segundo a Constituição Federal (1988) do País, devem exercer suas competências de forma autônoma e harmônica entre si.

Os governos, por sua vez, são instituição responsável pela gestão do Estado. Dotado de caráter temporário em sociedades democráticas, eles cuidam da gestão das políticas públicas, com vista ao alcance do bem comum, objetivo primordial do aparelho estatal. Para Matias-Pereira (2011, p.20), “o governo – que pode ser entendido como o Estado em ação – se apresenta como um elenco de objetivos, metas, ações e medidas delineadas pelo Estado para serem realizadas em certo período e em locais e áreas específicas”.

A definição de planos de governos, decorrentes da delimitação de políticas públicas demanda, necessariamente, a convocação de forças capazes de colocá-los em prática. É aí que emerge a administração pública, instrumento de concretização dos propósitos dos governos e do Estado. No entendimento de Bandeira de Mello, *apud* Matias-Pereira (2011, p. 20), a administração pública é

[...] o conjunto de órgãos instituídos para a consecução de objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços do próprio Estado, ou que por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração Pública é, pois, todo o aparelhamento de Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”.

Nesse sentido, em aspecto formal, a administração pública é o conjunto de órgãos voltados para a consecução dos objetivos do governo, estejam eles ligados à administração direta (ministérios, secretarias, gabinetes e demais entes sem personalidade jurídica própria) ou indireta (composta por autarquias, fundações, empresas públicas e outros entes com personalidade jurídica específica). Na dimensão material, a administração pública remete ao elenco de funções necessárias para o desempenho dos serviços públicos como um todo. Já, no nível operacional, refere-se ao desempenho perene, organizado, técnico e legal dos serviços desempenhados pelo Estado. Ao fim e ao cabo, portanto, a administração pública coloca em movimento arranjos operacionais voltados para o alcance de metas e diretrizes fixadas para o atendimento dos direitos dos cidadãos e para a oferta dos serviços públicos.

De fato, a função última da administração pública é o atendimento ao princípio fundamental que respalda a própria existência do Estado: a defesa do interesse público. Segundo Meirelles, *apud* Matias-Pereira (2011), as finalidades da administração pública

[...] se resumem num objetivo único - o bem comum da coletividade administrada. Toda atividade do administrador público deve ser orientada para esse objetivo. Se ele, o administrador, se afasta ou desvia, trai o mandato de que está investido, porque a comunidade não institui a Administração senão como meio de atingir o bem-estar social. Ilícito e imoral será todo o ato administrativo que não for praticado o interesse da coletividade (MEIRELLES, apud MATIAS-PEREIRA. 2011, p. 23).

Ainda no tocante ao tema, a própria Constituição Federal estabelece com extrema clareza os princípios fundamentais que devem orientar a administração pública. A legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência emergem como normas constitucionalmente preconizadas, inarredáveis, portanto, no exercício das diferentes funções públicas, seja em âmbito federal, estadual, distrital ou municipal.

Do princípio da legalidade é possível depreender que os atos da administração pública dependem, para ser válidos, do respaldo legal. Nesse sentido, conforme aponta Matias-Pereira (2011), o agente público só poderá o que a lei determinar ou autorizar expressamente.

Já o princípio da impessoalidade visa a garantir que a atividade administrativa não efetue distinções entre seus beneficiários, que deverão ser tratados de forma isonômica, sem nenhum tipo de privilégio ou favoritismo. O legislador, dessa forma, deixa claro que, na gestão dos recursos e das funções públicas, não existe espaço para práticas de natureza clientelista ou patrimonialista, uma vez que o interesse público é soberano em face de quaisquer outros imperativos.

O princípio da moralidade, por sua vez, traz à baila o entendimento de que, no exercício de suas funções, o administrador público deve agir, não apenas em consonância estrita com as leis, mas também respeitando princípios éticos e axiológicos calcados na honestidade e na boa-fé. A noção de moralidade, portanto, é

indissociável do bem administrar e das noções de retidão e de probidade, indispensáveis, em todos os aspectos, para o alcance do bem comum na gestão da coisa pública (FONSECA, 2008). O desrespeito a esse princípio, inclusive, acarreta punição ao administrador. Como reza a Constituição brasileira, “[...] os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, art. 37 § 4º).

O princípio da publicidade chama a atenção para a necessidade de se garantir a visibilidade dos atos da administração pública, o que significa que eles não devem correr em sigilo ou fora da esfera da vigilância da sociedade, a não ser em casos especiais, como aqueles ditados pelas exigências da segurança nacional ou da legislação sobre direitos individuais, como o da privacidade.

Por fim, o princípio da eficiência deixa claro que todos os atos da administração pública devem ser governados pelo imperativo da busca pela qualidade e da perfeição, no intuito de garantir os melhores resultados e a impressão, em todos os processos mobilizados, das marcas de uma gestão eficiente.

A esses cinco princípios, Matias-Pereira (2011) adiciona outros três que, segundo ele, estariam implícitos no texto constitucional. São eles:

- a) Os princípios da supremacia do interesse público sobre o interesse particular e o princípio da indisponibilidade dos interesses públicos, segundo os quais, o interesse público sempre deve prevalecer em face do particular, sob pena de desvio de finalidade administrativa. Entende-

se aqui, também, que “[...] a atuação da administração não é uma faculdade, mas sim um ‘dever’ de atuação. O agente público não pode dispor de um interesse que é próprio da coletividade e, por isso, inapropriável” (MATIAS-PEREIRA, 2011, p. 26).

- b) Os princípios da tutela e da autotutela da administração pública referem-se à noção de tutela que traz à tona a ideia de que a administração pública direta pode fiscalizar e rever atos de entidade da administração indireta, como empresas e autarquias por ela instituídas. Nesse caso, como a regra é a autonomia dessas últimas, o controle (tutela) não é presumível, mas realizado apenas nos limites previstos em lei. Já a noção de autotutela lembra que a administração pública pode rever e anular seus próprios atos, sem provocação ou recurso do judiciário, revogando ilegalidade, atos inconvenientes ou inoportunos.
- c) Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade visam garantir que não ocorram intervenções, restrições ou atos de coerção abusivos e desproporcionais no exercício da administração pública. A ação dos poderes legalmente instituídos “[...] terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosa das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida” (BANDEIRA DE MELLO, apud MATIAS-PEREIRA, 2011, p. 26).

Atualmente, as reflexões desenvolvidas no campo de estudos da administração pública brasileira apontam para a percepção da existência de uma estrutura pesada e marcadamente burocrática, que coloca desafios importantes às atividades de gestão desenvolvidas em âmbito público. Para iluminar o debate acerca do tema e subsidiar a

discussão a respeito de iniciativas voltadas para a qualificação de práticas administrativas, é importante empreender um esforço retrospectivo, que permita compreender, em visada panorâmica, os diferentes modos de configuração da administração pública ao longo do tempo.

Historicamente, as transformações percebidas na administração pública acompanham as modificações percebidas nas atribuições do Estado e no espaço que ele ocupa na organização da vida coletiva. Em linhas gerais, as transformações apontam para a existência de três modelos básicos, que se sucedem no tempo, embora seja inegável que, na passagem de uma fase a outra, muitas de suas características tenham perdurado. No entendimento de Matias-Pereira (2011), esses modelos podem ser chamados de *patrimonialista*, *burocrático* e *gerencial*.

De acordo com o autor, a administração pública patrimonialista ganha corpo em um período histórico anterior à afirmação do capitalismo e das democracias modernas. Em função disso, o “[...] aparelho do Estado funciona como extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares possuem o status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A res-pública não é diferenciada da res-principis” (MATIAS-PEREIRA, 2011, p. 4). Com o avanço da modernidade, contudo, o mercado e a sociedade civil emergem como entidades distintas do Estado, o que torna esse tipo de gestão intolerável em face do declínio da legitimidade dos regimes absolutistas.

Sobretudo ao longo da segunda metade do século XIX, na esteira do fortalecimento dos Estados liberais, surge o chamado modelo burocrático da administração pública. Nessa perspectiva, ganham força princípios voltados para os ideais de profissionalização, hierarquia funcional, formalismo e impessoalidade, todos

eles orientados por princípios racionais, que abrem espaço para o combate à corrupção e à exploração daquilo que é público com vistas ao alcance de finalidade privadas.

Como alerta o autor, contudo, nesse modelo, o controle trazido pelas políticas de gestão adotadas transformam-se na própria razão de ser do funcionalismo público “[...] o estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade” (MATIAS-PEREIRA, 2011, p. 5). Dessa forma, salienta-se, a administração burocrática traz consigo a qualidade de viabilizar o controle de abusos e dos reflexos nefastos do patrimonialismo, ao passo que, por outro lado, é marcada também pela ineficiência, pela autorreferencialidade e pela incapacidade em atender as demandas por serviços colocadas pelo cidadão.

Esse quadro marcado pela insuficiência do Estado, em função de seus marcantes traços liberais, passa a gerar insatisfações, sobretudo em decorrência do fortalecimento da luta por direitos, que marca toda a história do século XX. É nesse período que ganha força o modelo de administração pública gerencial, figura que emerge em sintonia estreita com a expansão das funções econômicas e sociais do aparelho estatal. A eficiência da administração pública torna-se, então, essencial. Ganha corpo a busca pela redução de custos e pela melhoria dos serviços públicos, entendidos como direitos básicos de cidadania. Nesse processo, as noções de qualidade e de eficiência passam a ser centrais, o que leva ao desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações (MATIAS-PEREIRA, 2011).

Atualmente, no Brasil, de um ponto de vista estrutural, as práticas de administração pública padecem de problemas os mais diversos, que remontam, em certa medida, a alguns dos problemas discutidos acima. Por um lado, o patrimonialismo, o clientelismo, a corrupção, o fisiologismo e o corporativismo ainda

são disfunções marcantes na cultura política. A esse cenário, junta-se o gigantismo dos problemas sociais, associados a uma desigualdade profunda que, mesmo em curso de redução nos últimos anos, ainda é uma das mais pronunciadas do mundo. Frente a esse desafio, o Estado tem se mostrado impotente para agir no sentido de garantir aos cidadãos direitos básicos, capazes de suprir demandas cujo atendimento é constitucionalmente assegurando, como saúde, educação, moradia e segurança dentre outros.

Para Matias-Pereira (2011), a burocracia brasileira convive, historicamente, com uma situação de disfuncionalidade profunda, que se expressa nas mais diversas esferas da administração pública.

A crise da burocracia pública brasileira permeia as dimensões da estratégia (foco e convergência de programas e ações), de estrutura (lenta, excessiva em alguns setores, escassa em outros), dos processos (sujeitos a regras padronizadas altamente burocratizadas), das pessoas (com inúmeras distorções relativas distribuição, carência, qualificação e remuneração), dos recursos (inadequados, desde os logísticos e instalações e tecnologia da informação, embora haja focos de excelência), e da cultura (excessivamente burocrática e permeável às práticas patrimonialistas) (MATIAS-PEREIRA, 2011, p. 8).

Diante desse cenário marcado por deficiências ligadas ao excessivo peso da burocracia e da centralização administrativa, o autor lembra que a gestão pública encontra dificuldades profundas para cumprir sua missão de fortalecer a cidadania e a dignidade da população. Soma-se a isso a incapacidade de estimular a competitividade internacional do País e de suas empresas, bem como a morosidade no cumprimento das obrigações do Estado e a falta de transparência.

A constatação desses problemas e o entendimento de que seu enfrentamento coloca em causa a necessidade de reformas administrativas profundas, levou, no Brasil, a importantes esforços de reforma do aparelho administrativo estatal. Nesse contexto, destaca-se, nos anos 1990, durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso na

presidência, a criação do Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE), que buscou introduzir uma série de mudanças no modelo de administração pública vigente. Essas transformações se associam à “[...] obsolescência do modelo burocrático weberiano, da década de 1980, a partir de um diagnóstico da incapacidade do Estado de atendimento dos anseios da administração pública e do cidadão” (CORRÊA, 2007, p. 489). A partir daí, características fundamentais do modelo de gestão burocrático, calcado na centralidade da racionalidade e das normas, são colocadas em perspectiva, o que dá força à defesa de modelos que apontam para a emergência de um Estado gerencial.

Esses impulsos de transformações, está claro, não se fizeram notar apenas no Brasil. Como destaca Trosa (2001), as evoluções percebidas no âmbito da administração pública, em diferentes países, tiveram como alavanca as transformações profundas vivenciadas na ordem global e na conformação das sociedades. Entre as causas que contribuíram para desencadear as reformas em âmbito internacional, a autora cita a globalização e o desenvolvimento tecnológico, além de mudança nas exigências e expectativas dos usuários, “[...] que não querem apenas serviços mais corteses, mas também serviços adaptados a seus problemas, mais do que soluções válidas para todo mundo” (TROSA, 2001, p. 19). Outras causas apresentadas ligam-se, ainda, a transformações nas posturas de servidores – que demandam mais autonomia e melhores resultados, indispondo-se contra modelos burocráticos pesados e ineficazes – e da sociedade civil, que reivindica mais participação política e mais transparência (no sentido de visibilidade dos processos).

A reforma do Estado, realizada a partir de 1995, não foi a primeira ocorrida no Brasil. Nos anos 1930, no contexto da derrocada da República Velha e da ascensão do

governo Getúlio Vargas, teve início um processo reformista marcado pela criação do Departamento de Administração do Setor Público (DASP). Nesse contexto, o processo incluía a criação de concursos públicos, a valorização da noção de mérito na promoção de funcionários e o fortalecimento da intervenção do Estado no projeto de desenvolvimento econômico. De caráter eminentemente centralizador, a reforma, no entendimento de Gomes (2009), foi “[...] parcialmente bem sucedida na criação de uma burocracia weberiana na administração direta, mas não conseguiu eliminar algumas características patrimonialistas, flagrantes até nos dias atuais” (GOMES, 2009, p. 16).

No governo JK ganham impulso medidas de descentralização, no bojo das quais são criados órgãos de administração indireta, o que abre espaço para o aumento da autonomia e da flexibilidade na gestão administrativa do Estado. Durante a ditadura Militar, reforma viabilizada a partir do Decreto Lei N° 200, de 1967, se institucionalizou práticas de planejamento estratégico, orçamento, delegação e coordenação, alterando totalmente os princípios de organização da administração pública federal (CORRÊA, 2007). Nesse processo, verificou-se um movimento de expansão do Estado, com a criação de autarquias, fundações e empresas públicas. Em 1979, durante a gestão de João Figueiredo, foi lançado o Programa Nacional de Desburocratização, com o fim de facilitar o acesso do cidadão a serviços ofertados pelo Estado (GOMES, 2009).

No contexto da democratização, durante a criação da Constituição de 1988, nova reforma administrativa entra em curso. Surgem regras mais rígidas para os concursos públicos e o influxo descentralizador vivido nas décadas anteriores dá lugar

a novos procedimentos de centralização, com a criação do Regime Jurídico Único²⁸ e com a diminuição da autonomia de autarquias, fundações e outras organizações da administração indireta (GOMES, 2009; CORRÊA, 2007).

No entendimento de Gomes (2009), as reformas colocadas em curso até então conduziram a resultados relevantes, embora nem sempre impactantes.

Nestes 70 anos em que se fala de reforma do Estado na América Latina, com esta ou outra nomenclatura, não se têm obtidos resultados plenamente satisfatórios. O próprio fato de que as amplas reformas sempre estiveram nas agendas dos governos é revelador do insucesso parcial das tentativas anteriores. O crescente acréscimo de novos objetivos a cada tendência reformista talvez esteja evitando que se analisem as razões dos insucessos anteriores, o que evitaria incorrer em erros do passado (GOMES, 2009, p. 17).

Diante desse cenário, depois de um período marcado pela desorganização e pelo dismantelamento da máquina pública, durante o governo Collor, os esforços reformistas voltam à cena apenas a partir de meados da década de 1990, quando o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) assume a Presidência da República, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso. A reforma do aparelho estatal, nesse período, assume para si a tarefa de propiciar a criação de novas visões e metas, a partir das quais, o mercado passaria a ter condições mais favoráveis para o seu desenvolvimento (CORRÊA, 2007). Desenvolvido pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE), o Plano Diretor da Reforma Administrativa do Aparelho de Estado, datado de 1995, identifica, na gênese do movimento reformista, uma situação de crise, entendida como

²⁸ Lei que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais (LEI nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990). Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%208.112-1990. Acesso em: 01/04/2014.

[...] 1 - uma crise fiscal, caracterizada pela presente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; 2. o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas - o Estado do Bem Estar Social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo e o estadismo nos países comunistas; e, 3. a superação da forma de administrar o Estado, isso é, a superação da administração pública burocrática (MARE, 1995, *apud* CORRÊA, 2007, p. 490).

Nesse contexto, a reforma então propugnada segue orientações filiadas ao modelo da chamada administração pública gerencial. Entre as propostas de transformações no âmbito da gestão, realizadas nos anos de 1990 destacam-se: a) a intenção de se introduzir na administração pública parâmetros de trabalho típicos do setor privado, como a lógica de resultados; b) o fortalecimento das carreiras estratégicas ou gerenciais; c) estímulo à descentralização e à delegação; d) revisão de princípios hierárquicos na administração; e) fomento às privatizações e à transferência de algumas funções executivas do Estado para terceiros, por meio de instrumentos de contratualização (GAETANI, 2005; CORRÊA, 2007). A reforma, além disso, propôs flexibilização da estabilidade de servidores, com a possibilidade de demissão nos casos de desempenho insuficiente, bem como incorporou propostas de publicização da prestação de serviços públicos (GOMES, 2009).

Mais uma vez, contudo, os efeitos da reforma administrativa foram mais tímidos do que os desejáveis. Em certa medida, como apontam Gomes (2009) e Rezende (2004), concorreram para a situação tensões inerentes à política de ajuste fiscal colocada em movimento na gestão FHC. No entendimento dos autores, o governo privilegiou o controle dos problemas econômicos e financeiros do País em detrimento da opção por enfrentar a crise do modo de intervenção do Estado na economia e da crise do modelo burocrático de gestão estatal, como se esses fossem imperativos conflitantes. Rezende (2004, *apud* GOMES, 2007), inclusive, atribui o

predomínio do ajuste fiscal sobre as mudanças focadas na gestão por resultados às necessidades de maior controle sobre as despesas públicas e “[...] à desconfiança que a flexibilidade [gestão por resultados] implicaria em perda desse controle”. (REZENDE, 2004, *apud* GOMES, 2007, p. 18).

Matias-Pereira (2011), por sua vez, aponta que a reforma administrativa do governo federal, realizada a partir de 1995, impactarem positivamente a administração pública nacional, sobretudo por meio da introdução da ideologia por resultados. O autor destaca como conquistas a busca pela elevação da qualidade dos serviços, o desenvolvimento do governo eletrônico, a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal e o empoderamento dos gerentes de programas governamentais.

Entre os esforços de modernização da gestão, se destacam, contemporaneamente, em âmbito federal, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública, instituído pelo Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, e revitalizado, em 2014, pela Secretaria de Gestão Pública, do Ministério do Planejamento. Dentre as propostas do programa estão a busca por motivar, preparar e mobilizar servidores públicos para a atuação em prol da inovação e da melhoria da gestão²⁹. O programa busca ainda ampliar a qualidade dos serviços prestados ao cidadão e incrementar a competitividade do País, além de consolidar uma administração pública profissional e calcada em modernos instrumentos gerenciais.

Dentre os princípios preconizados pelo programa, destacam-se: a excelência dirigida ao cidadão, a gestão participativa, a gestão baseada em processos e informações, a valorização das pessoas, visão de futuro, aprendizado organizacional, agilidade, foco em resultados e a inovação. Em resumo, essas diretrizes apontam

²⁹A esse respeito, ver o portal do Programa, disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/folderrngp>>

direcionamentos importantes para organização da administração contemporânea e foram caracterizadas da seguinte forma por José Matias-Pereira (2011):

1. Excelência dirigida ao cidadão – O grau de qualidade da gestão pública liga-se à ideia de que a atenção prioritária deve ser voltada ao cidadão e à sociedade, destinatários da ação do Estado. Nesse sentido, as organizações públicas devem se submeter à avaliação de seus usuários (sejam eles empresas, associações, entidades comunitárias) e buscar, permanentemente, a construção de condições capazes de garantir sua satisfação.
2. Gestão Participativa - Determina uma atitude gerencial de liderança, que busque o máximo de cooperação das pessoas, reconhecendo a capacidade e o potencial de cada um, a fim de conseguir a sinergia das equipes de trabalho” (MATIAS-PEREIRA, 2011, p. 16). Nesse sentido, defende-se que a instauração de uma efetiva gestão participativa, calcada na cooperação e na partilha de informações e saberes, pode estimular os servidores envolvidos, criando condições para que eles tomem decisões, criem, inovem e contribuam com a organização.
3. Gestão baseada em processos e informações - Processos são atividades que transformam insumos em produtos ou serviços. Sua gestão envolve planejamento, execução, monitoramento e avaliação. Dados, fatos e conhecimentos gerados ao longo dos processos, bem como aqueles obtidos fora da organização, são úteis para iluminar e qualificar os processo de decisão, bem como melhorar os serviços prestados.
4. Valorização das pessoas - A noção de valorização acionada no Programa pressupõe autonomia, confiança, criação de oportunidades

para o aprendizado e para o desenvolvimento de novas competências, além do reconhecimento do bom desempenho dos servidores, como forma de qualificar o trabalho e contribuir para que a organização atinja os resultados propostos.

5. Visão de futuro - A qualidade dos serviços desenvolvidos por uma organização depende da clareza com que se definem objetivos e o estado futuro que se busca alcançar. A definição de rumos e de propósitos claros orienta o agir e facilita a consecução dos resultados esperados.
6. Aprendizado organizacional - A busca de inovações e a eliminação das fontes de problemas deve fazer parte das realizações cotidianas da organização pública. O foco na construção e no aproveitamento de novos conhecimentos permite a reorganização e melhoria das práticas organizacionais em uma perspectiva sistêmica.
7. Agilidade - Noção associada à capacidade de antecipar problemas e de propor respostas rápidas aos desafios impostos por transformações no contexto de atuação organizacional.
8. Foco em resultados - O alcance de metas e de resultados que atendam às demandas da sociedade no tocante ao campo de atuação de cada organização é medida do grau de excelência dos serviços prestados e da adequação dos processos colocados em movimento pelas organizações públicas.
9. Inovação - Liga-se à capacidade de incluir mudanças qualificadas, em termos tecnológicos, processuais, axiológicos e de gestão capazes de melhorar produtos e resultados entregues por uma organização.

No cerne dessas diretrizes, bem como nos impulsos de mudanças propugnados pelas reforma do Estado brasileiro, está a busca pela qualificação da administração pública. A noção de qualidade, é fato, coloca em debate um termo correlato - eficiência, conceito central quando se fala nos investimentos contemporaneamente realizados na melhoria dos serviços e dos processos de administração pública. Nesse sentido, sintomático é o fato de que a noção tenha sido transformada em imperativo constitucional, por meio de emenda aprovada em 1998, que colocou a noção de eficiência como um princípio da administração pública, ao lado da moralidade, impessoalidade, legalidade e publicidade.

De maneira geral, o conceito de eficiência traz à tona a ideia de uso racional de recursos, com vistas ao alcance de um objetivo determinado. Dessa forma, traz implicado em si a construção de uma relação custo-benefício favorável à administração dos bens públicos. Para Gomes (2009, p. 19), a eficiência se refere ao cumprimento de normas e à redução de custos e “[...] sua utilidade é verificar se um programa público foi executado de maneira mais competente e segundo a melhor relação custo-resultado”.

Na mesma perspectiva, para Caiden e Caiden (2001), a eficiência remete a uma relação entre insumos e resultados. Assim, uma ação é tanto mais eficiente quando menor é o dispêndio de recursos e melhores os resultados obtidos. Gomes (2009), inclusive, sumariza o conceito na forma de uma equação, bastante ilustrativa para o adequado entendimento do termo - segundo ele, “[...] eficiência = objetivos/recursos” (GOMES, 2009, p. 21).

Chiavenato e Sapiro (2003) defendem que eficiência é um dos principais critérios, juntamente com eficácia e efetividade, para avaliação de um processo de

gestão, correspondendo a termos fundamentais ao vocabulário do planejamento estratégico.

Assim, definem como princípios de eficiência, eficácia e efetividade o que pode ser visto no quadro 1.

Quadro 1 - Princípios de eficiência, eficácia e efetividade

Eficiência é	Eficácia é	Efetividade é
<ul style="list-style-type: none"> • Fazer as coisas da maneira adequada • Resolver problemas • Cuidar dos recursos aplicados • Cumprir o dever • Reduzir custos 	<ul style="list-style-type: none"> • Fazer as coisas certas • Produzir alternativas criativas • Maximizar a utilização dos recursos • Obter resultados • Aumentar o lucro 	<ul style="list-style-type: none"> • Manter-se sustentável no ambiente • Apresentar resultados globais ao longo do tempo • Coordenar esforços e energias sistematicamente

Fonte: CHIAVENATO; SAPIRO, 2003, p.40.

No campo da administração pública, também, se o termo eficiência coloca em causa uma relação de proporcionalidade entre dispêndio e o atendimento a um fim, o conceito de eficácia remete ao atendimento de objetivos. Uma ação é tão mais eficaz quando mais plenamente as metas definidas são alcançadas. Já a noção de efetividade diz respeito à ideia de consecução dos resultados pretendidos, do ponto de vista do retorno que determinada ação traz para garantir o sucesso de serviços de uma política pública. Ou seja, revela também certa preocupação com a sustentabilidade e longevidade da ação.

Em conjunto, esses três conceitos aparecem como referências incontornáveis quando se fala das estratégias contemporaneamente adotadas no País para modernizar a administração pública. A busca por maior eficiência, eficácia e efetividade das políticas tem oferecido o respaldo para a construção de modelos de gestão para

resultados, pedra angular de transformações administrativas vividas no Brasil e, destacadamente, em Minas Gerais, ao longo dos últimos 10 anos.

5.1 GESTÃO POR RESULTADOS E O CHOQUE DE GESTÃO EM MINAS GERAIS

Como lembra Matias-Pereira (2011), a estruturação da agenda para a afirmação de políticas de gestão para resultados³⁰ coloca em cena referências conceituais importantes, que atribuem novo peso às noções de desempenho, cumprimento de metas, e definição de práticas de monitoramento e avaliação capazes de verificar o sucesso das políticas em curso.

Na mesma perspectiva, Makón (2008) elenca alguns referências pragmáticas e organizacionais subjacentes às políticas de gestão por resultados. Além, obviamente, da escolha por se colocar o alcance de resultados como norte, esse modelo de gestão implica ainda:

- a formulação de políticas a partir de processos de planejamento;
- a descentralização na tomada de decisões, com conseqüente aumento de responsabilidade de gestores e diretores, em um contexto no qual se reconhece que nem sempre, em função da magnitude das tarefas envolvidas, atores tradicionais, como agentes políticos, conseguem garantir eficiência e eficácia às políticas em curso;
- recurso ao planejamento estratégico no âmbito das organizações públicas, como referência central para a condução de ações de curto, médio e longo prazos;

³⁰ O termo *resultado* é genericamente usado para designar coisas tão diferentes quanto produtos finais, efeitos e impactos de programas e serviços, segundo Rua (2007).

- flexibilização de recurso e ampliação da responsabilidade de gestores;
- introdução de indicadores e metas como norte da ação;
- sistema de monitoramento da gestão, como forma de acompanhar resultados.

De forma geral, esse modelo assume como referência focal a efetividade, ou seja, o alcance de resultados que, ao fim e ao cabo, é aquilo que de fato interessa ao cidadão e garante a melhoria da qualidade da população como um todo. Ao mesmo tempo, o modelo de gestão por resultados busca flexibilizar a condução dos processos, evitando formalismos que fazem do apego a normas e a procedimentos um imperativo incontornável.

Como aponta Gomes (2009), de forma resumida, esse modelo se caracteriza, na etapa de formulação da política pública “[...] pela tradução dos objetivos em resultados [e, na dinâmica de implementação das ações respectivas], pela predominância da orientação por resultados em substituição aos outros mecanismos de coordenação” (GOMES, 2009, p. 67). Nessa perspectiva, segundo o autor,

[...] por Gestão por Resultados podemos entender o ciclo que começa com o estabelecimento dos resultados desejados, a partir da tradução dos objetivos de governo; prescreve o monitoramento e a avaliação do desempenho da organização ou da política pública a partir do alcance desses resultados; e retroalimenta o sistema de gestão, propiciando ações corretivas decorrentes dessa avaliação (GOMES, 2009, p. 69).

Nessa perspectiva, o modelo de gestão por resultados assume, como norte, o alinhamento de expectativas entre agentes políticos e gestores, a respeito dos objetivos da organização, que passam a ser traduzidos em metas e aferidos por meio de indicadores. O acompanhamento permanente e sistemático deles, por meio da implantação de mecanismos de monitoramento e avaliação formais, permite, constantemente, a redefinição de rumos das políticas e serviços públicos, no sentido de

garantir sua melhoria permanente, à luz das deficiências e insuficiências percebidas. Nesse processo, além disso, a gestão por resultados permite que se modifique o comportamento excessivamente autorreferenciado da burocracia, que dá lugar à implantação de políticas calcadas na centralidade dos objetivos e metas pactuados. Nesse contexto, ganha destaque ainda a criação de mecanismo de pactuação (contratualização) de desempenho, envolvendo diferentes atores e instâncias de gestão, que permitem a definição de sanções positivas e negativas capazes de incentivar os servidores na direção do alcance dos resultados pretendidos (MATIAS-PEREIRA, 2011; GOMES, 2009; CORRÊA, 2007).

A gestão por resultados, no entendimento de Gomes (2009), abre portas para favorecer o alcance da missão organizacional e, ao mesmo tempo, fortalece os mecanismos de *accountability* (prestação de contas), um vez que define metas e indicadores claros, verificáveis por toda a sociedade. A um só tempo, cidadãos, imprensa, entidades da sociedade civil, partidos e políticos profissionais, dentre outros, podem exercer sobre a gestão pública a vigilância indispensável para o bom funcionamento do aparelho estatal. Nesse sentido, além de se configurar como uma referência gerencial, o modelo de administração pública orientado por resultados assume-se, ainda, como procedimento capaz de fortalecer o exercício democrático do controle social sobre as ações do governo e de outras entidades do poder público.

Em Minas Gerais, o modelo de gestão por resultados se materializou, a partir da eleição de Aécio Neves, pelo PSDB, ao posto de governador do Estado, em 2002, na implantação do Choque de Gestão. Segundo Antônio Anastasia, ex-governador de Minas e um dos seus principais idealizadores, o Choque de Gestão, implantado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), corresponde a

[...] um conjunto de medidas de rápido impacto para modificar, de vez, o padrão de comportamento da Administração estadual, imprimindo-lhe um ritmo consentâneo com a contemporaneidade própria de uma gestão eficiente, efetiva e eficaz (ANASTASIA, *apud* GOMES, 2009, p. 78).

Desse modo, Minas Gerais é um caso emblemático. Em grave situação fiscal, caracterizada por déficits existentes desde 1996 e pelo atraso no pagamento da remuneração dos servidores públicos, o governo do Estado implantou, em 2003, um conjunto de propostas de reformulação da gestão estadual, especialmente do aparato administrativo, visando constituir uma nova cultura organizacional no setor público mineiro. O Choque de Gestão foi dividido em três gerações (MINAS GERAIS, 2014).

A primeira geração do Choque de Gestão compreendeu o período de 2003 a 2006 e teve como principal objetivo o equilíbrio fiscal, com a integração planejamento-orçamento. Além disso, assumiu-se a inovação na gestão como premissa para o alcance de sustentabilidade. Como mecanismos de desenvolvimento, criou-se uma carteira de projetos estruturadores, que pudessem materializar a estratégia e ser monitorados intensivamente por meio de uma metodologia de gerenciamento de projetos e um sistema de contratos de gestão atrelados à remuneração dos servidores, chamado Acordos de Resultado. Livro publicado pelo Governo do Estado de Minas em parceria com o Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais (BDMG), revela que, em 2013, na primeira geração do Choque de Gestão implantou-se

[...] um modelo de gerenciamento com ênfase no enfretamento do déficit fiscal e fortemente ligado à formulação e execução do Portfólio de Programas Estruturadores e instituiu os primeiros Acordos de Resultados. Em um contexto de contenção orçamentária, a definição de uma estratégia clara e a forma de operacionalizá-la foi essencial para garantir as transformações propostas pelo Governo para o Estado de Minas Gerais (GOVERNO DE MINAS, 2013, p. 15).

A segunda geração do Choque de Gestão compreendeu o período de 2007 a 2010 e é reconhecida como Estado para Resultados. Com ênfase nos resultados

gerados pelas políticas públicas e na qualidade fiscal, houve uma sedimentação da cultura de gerenciamento e buscou-se uma gestão eficiente, com foco na gestão setorial, monitoramento e avaliação dos resultados finalísticos. Esse momento

[...] foi marcado principalmente pela consolidação de ferramentas de gestão de programas e projetos estratégicos para ampliar o foco em resultados, e pelo aperfeiçoamento do modelo de contratualização e seu desdobramento para os acordos com as equipes de trabalho. Objetivou-se, principalmente, solidificar e aprimorar o processo de transformação em curso e garantir sua irreversibilidade (GOVERNO DE MINAS, 2013, p. 16).

A terceira geração do Choque de Gestão trouxe a nova concepção da Gestão para a Cidadania e compreende o período de 2011 a 2014, tendo como premissa a Governança em Rede, ou seja, a atuação transversal do Estado, abrangendo diversas áreas e integrando diversos atores (públicos, privados, terceiro setor e sociedade civil). Essa etapa envolve ainda

[...] diferentes iniciativas para se estabelecer um Estado mais integrado, transparente e permeável em termos de controle social sobre a ação governamental. Entre essas iniciativas, destaca-se a governança por meio de Redes de Desenvolvimento Integrado, que constituem arranjos institucionais voltados para a obtenção de um comportamento cooperativo entre os diversos atores governamentais, embasados por sistemas informacionais aprimorados e estruturas organizacionais mais flexíveis. Com o Estado em Rede, objetiva-se potencializar os esforços das atividades do Governo voltadas para as demandas da sociedade (GOVERNO DE MINAS, 2013).

No quadro sumário³¹ apresentado a seguir tem-se uma visão esquemática do processo de implantação do choque de gestão em Minas Gerais, dividido em três gerações, entre os períodos de 2003 a 2014, sendo a primeira, de 2003 a 2006; a segunda, de 2007 a 2010, e a terceira, de 2011 a 2014. Como se nota, esta pesquisa atravessou a análise de todas essas fases, buscando fazer um resgate contextual ampliado, com base em análise documental, para embasar o trabalho de campo (análise

³¹ Publicado na edição comemorativa da primeira década de existência do modelo de gestão atualmente em atividade no governo de Minas (GOVERNO DE MINAS, 2013).

das reuniões de Análise de Desempenho Estratégico) ocorrido na terceira geração do Choque de Gestão, chamada Gestão para a Cidadania.

Quadro 2 - Choque de Gestão em Minas Gerais

2003-2006	2007-2010	2011-2014
1ª Geração	2ª Geração	3ª Geração
Choque de Gestão	Estado para Resultados	Gestão para a Cidadania
<ul style="list-style-type: none"> • Ajuste fiscal • Revitalização do Planejamento com <ul style="list-style-type: none"> ○ Alinhamento das prioridades de curto, médio e longo prazos ○ Integração Planejamento - Orçamento • Criação do GERAES • Desenvolvimento dos primeiros Acordos de Resultados 	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidação da prática Monitoramento Intensivo de Projetos pelos Órgãos Centrais • Ferramentas para aumentar o Foco em Resultados, como <ul style="list-style-type: none"> ○ Padronização dos Acordos de Resultados ○ Desdobramento dos Acordos de Resultados (2ª etapa) • Surgimento de Escritórios Setoriais de Projetos 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituição do conceito de redes transversais e intersetoriais para execução de programas • Horizontalização e flexibilização das Estruturas Organizacionais • Regionalização da Estratégia e Metas com participação da Sociedade Civil Organizada na priorização • Aprimoramento dos Sistemas de Informações Gerenciais

Fonte: GOVERNO DE MINAS, 2013, p.14.

Configurando-se como prática de gestão orientada para o alcance do desenvolvimento, o Choque de Gestão investiu em mecanismos de fomento à estabilidade econômica, buscando fomentar o bem-estar da população de modo integrado à responsabilidade fiscal, promovendo transformações estruturais que vão para além da mera redução de gastos. Nesse contexto, o governo elabora um duplo planejamento, um de curto prazo e outro de longo e médio prazos. Neste último, se expressa uma agenda de desenvolvimento orientada para a construção do futuro; já o primeiro envolveu a busca do equilíbrio fiscal, articulado a uma reforma institucional que implantou o colegiado de gestão governamental e às câmara temáticas, realizou a interligação entre áreas e secretarias e instituiu a função de gerente administrativo de projetos (GOMES, 2009; CORRÊA, 2007).

A implantação do Choque de Gestão colocou em movimento duas dinâmicas centrais e interconectadas: a formulação e a implementação das estratégias e o controle de indicadores com a contratualização de resultados.

A formulação da estratégia envolve a elaboração de diagnósticos sobre a situação do Estado; a definição de cenários futuros prováveis e do futuro desejável pelo governo; o diagnóstico de desafios que impõem contra seu alcance, o estabelecimento de objetivos estratégicos, metas, indicadores de avaliação e a definição da carteira de projetos (GOMES 2009).

Depois de firmados, no planejamento estratégico, as metas e os resultados a serem alcançados pelo governo em diferentes setores da administração pública, são definidos indicadores que permitem o monitoramento e avaliação dos resultados obtidos. Segundo Carley, *apud* (GOMES, 2009), indicador social é uma medida geralmente quantitativa carregada de significado social objetivo. Ele é usado para substituir, quantificar ou operacionalizar conceitos sociais abstratos, de amplo interesse tanto teórico, para a área acadêmica, quanto programático, para a formulação de políticas públicas. Já Jannuzzi (2005, p. 138) afirma que “[...] os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente.” Nesse sentido, como aponta Gomes (2009), indicadores traduzem objetivos em medidas apreensíveis, permitindo a mensuração de resultados.

No âmbito do Choque de Gestão, a planificação dos resultados, com a definição das métricas que viabilizarão sua avaliação, é feita a partir de pactuações, que envolvem a alta cúpula do governo e os secretários, além das equipes setoriais. Periodicamente, o Governador do Estado firma com cada secretaria um Acordo de

Resultados. O acordo materializa compromissos associados: 1) à execução dos projetos estruturadores; 2) ao alcance dos resultados traduzidos em indicadores; 3) à execução da agenda do setor; 4) à racionalização dos gastos (GOMES, 2009).

Esse acordo, segundo o modelo desenhado pela SEPLAG, envolve duas fases distintas, sendo que a primeira remete a pactuações realizadas entre governador e secretário(a)s e a segunda se processa entre este(a)s e as equipes a ele(a)s subordinadas. Além de fortalecer a descentralização do sistema de gestão, por meio da ampliação da autonomia³² dos responsáveis por cada Secretaria, o Acordo inclui ainda a definição de premiações por desempenho, como forma de incentivar o cumprimento das metas propostas por parte das instituições e dos servidores envolvidos.

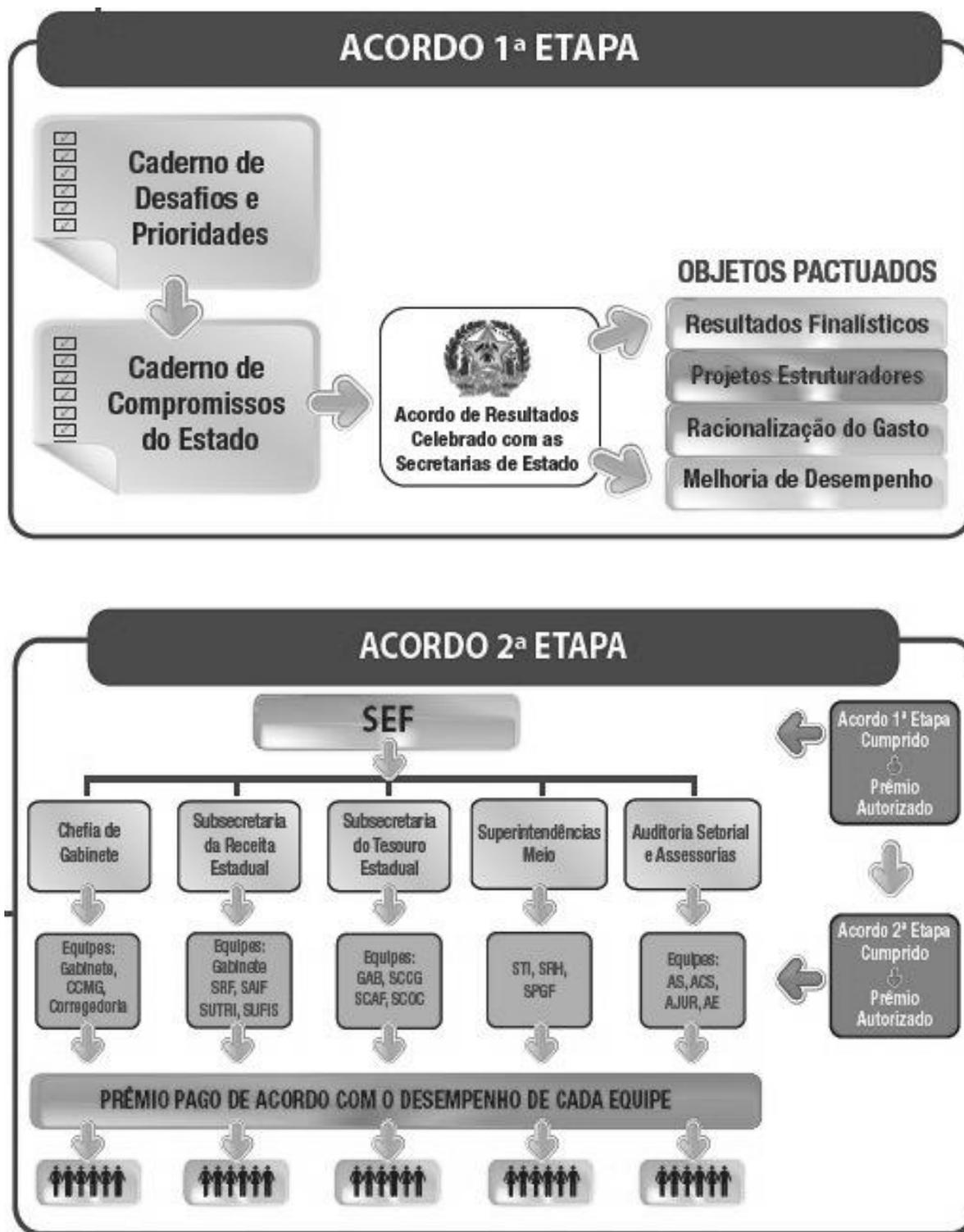
Nesse processo de contratualização, durante a etapa de pactuação entre o governo e as Secretarias, são acordadas expectativas para: 1) o alcance de resultados finalísticos (taxa de redução de mortalidade infantil; percentual de crianças de zero a seis anos na escola, por exemplo); 2) a taxa de execução dos projetos estruturadores (ligada ao percentual de realização do conjunto de ações propostas e ao cumprimento de prazos, dentre outros); 3) o cumprimento da agenda setorial do choque de gestão; 4) a racionalização de gastos (GOMES, 2009; CORRÊA, 2007)

Na segunda etapa do Acordo de Resultados, os compromissos se desdobram para o nível das equipes e envolvem as secretarias e seus funcionários. Eles pactuam o alcance de resultados, cuja aferição pode levar a prêmios proporcionais ao desempenho e à produtividade ou, até mesmo, à ruptura do contrato de trabalho, quando a efetividade do serviço não atende às expectativas acordadas.

³² “Dentre as autonomias passíveis de serem concedidas, podemos citar a ampliação dos limites de dispensa de licitação, o remanejamento autônomo de cargos em comissão e funções de confiança sem implicação em aumento de despesa ou a concessão de valores diferenciados de vale refeição ou vale alimentação” (GOMES, 2009, p. 97).

No âmbito da SEF/MG, o desdobramento do Acordo de Resultados pode ser visualizado na figura 4, na página que segue.

Figura 4 - Acordo de Resultados – 1ª e 2ª Etapas



Fonte: SEF/MG, 2010, p.11.

Na segunda etapa de pactuação, a modulação do Acordo de Resultados foi desenvolvido, no âmbito da SEF/MG, segundo os princípios do Balanced Scorecard (BSC), um sistema de indicadores diversos que fomentam a mensuração dos desempenhos da equipe em uma perspectiva global. Além de incorporar em sua metodologia a perspectiva financeira e contábil, inclui também a ótica dos clientes, a dos processos internos, do aprendizado e do crescimento, buscando equilibrar (ou balancear) as dimensões dos objetivos de curto e longo prazos; as de tendência e de resultado; as do ambiente interno e externo, além das medidas financeiras e não-financeiras. Sobre esse tema, será falado em mais detalhes no item 5.3 deste trabalho.

5.2 COMUNICAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA

A delimitação do conceito de comunicação pública coloca em jogo a articulação de múltiplas práticas e saberes. Relacionada a um universo de conhecimento ainda recente e em processo de construção, a expressão tem sido empregada em sentidos diversos e, às vezes, conflitantes, que variam de acordo com as filiações teóricas assumidas. Essa multiplicidade de sentidos aparece espelhada nas pesquisas desenvolvidas a respeito do tema, tanto no Brasil quanto no exterior.

Em função dessa multiplicidade, vários pesquisadores brasileiros têm se lançado à tarefa de mapear os entendimentos formulados a respeito do conceito, tanto na literatura nacional quanto na literatura estrangeira. Nesse aspecto, destaca-se o trabalho desenvolvido por Brandão (2007), que busca sumarizar e ordenar parte das reflexões desenvolvidas no campo, desde os anos 1970. Ela percebe a existência de

cinco formas recorrentes de conceituar a comunicação pública, conforme indicado a seguir.

1. Comunicação pública identificada aos conceitos e técnicas da área da comunicação organizacional: segundo a autora, a comunicação pública está, em muitos países, identificada com a comunicação organizacional, isto é, como uma área que trata de analisar e gerir a comunicação interna e entre as organizações e seus públicos. “Sua característica é tratar a comunicação de forma estratégica e planejada, visando criar relacionamentos com diversos públicos e construir uma identificação e uma imagem dessas instituições, sejam elas públicas ou privadas” (BRANDÃO, 2007, p. 1). Nessa perspectiva, marcadamente genérica, falar em comunicação pública significa falar da modalidade de comunicação desenvolvida por organizações com vistas a interagir com seus diferentes públicos, “[...] visando vender (seja uma imagem, seja um produto, seja uma ideia, seja uma fé) visando obter lucro financeiro, pessoa, em status ou poder” (BRANDÃO, 2007, p.1).
2. Comunicação pública identificada com a comunicação científica: entendendo o saber científico como um bem capaz de fomentar o desenvolvimento social e comunitário, a comunicação pública é percebida como mecanismo apto a difundir conhecimentos e garantir que ele ultrapasse os muros das universidades, criando novas possibilidades de transformação social. A comunicação rural e a comunicação para melhoria da saúde pública, nesse sentido, são exemplos de práticas de comunicação que lançaram mão de procedimentos pedagógicos no intuito de mitigar a situação de

vulnerabilidade à qual estavam e ainda estão submetidas diversas comunidades do País.

3. Comunicação pública identificada como comunicação de Estado ou governamental: essa conceituação parte do pressuposto de que é papel do Estado e do governo estabelecer um fluxo comunicativo com seus cidadãos. Nessa perspectiva, a comunicação é colocada a serviço da cidadania, que envolve tanto o cumprimento quanto o usufruto, a afirmação e a construção de direitos. A comunicação empreendida por governos e pelo Estado coloca em movimento, assim, práticas voltadas para informar ao cidadão, para prestar contas a respeito de suas realizações, para estimular o engajamento cívico e o envolvimento em campanhas, para convidá-lo a cumprir seus deveres (pagar impostos, respeitar as leis etc.).
4. Comunicação pública identificada com comunicação política: a autora entende a comunicação política sob dois ângulos - “[...] (1) a utilização de instrumentos e técnicas da comunicação para a expressão pública de ideias, crenças e posicionamentos políticos, tanto dos governos quanto dos partidos e (2) a disputa perene entre os proprietários de veículos de comunicação [...] e o direito da sociedade de intervir e poder determinar conteúdos e o acesso a esses veículos e tecnologia em seu benefício” (BRANDÃO, 2007, p. 6).
5. Comunicação pública identificada como estratégia de comunicação da sociedade civil organizada: abordagem que associa o termo a uma perspectiva de comunicação libertadora, ligada a demandas e práticas populares, que se expressam nas construções das mídias alternativas e

comunitárias e nas ações discursivas de protesto capitaneadas por associações, ONGs e movimentos sociais entre outros.

Brandão (2007) percebe que é possível vislumbrar, permeando as diferentes conceituações acima apresentadas, um entendimento compartilhado, segundo o qual, a comunicação pública é tratada como a interlocução instaurada entre Estado, governo e sociedade com vistas à promoção da cidadania e à defesa do interesse público no debate das questões que concernem à coletividade. Essa concepção é respaldada por autores diversos, dentre eles, Duarte (2007), Haswani (2013), Kunsch (2012) e Matos (2009).

Contribuem para o caráter fugidio do próprio conceito de comunicação pública alguns dos termos que lhe são associados, tais como: cidadania e interesse público. Trata-se, como se sabe, de noções caras às ciências políticas e sociais, ambos dotados de significações plurívocas e instáveis. Neste trabalho, associa-se o termo cidadania à ideia de exercício de direitos. Sujeitos políticos – os cidadãos – usufruem de garantias conferidas pelo Estado e também as reconfiguram, ampliando, por meio de processos contestatórios e mobilizatórios os mais variados, os direitos que lhes são assegurados. Cidadania pressupõe, portanto, participação política, que se materializa em práticas inúmeras, como o voto, a intervenção em audiências públicas e fóruns de debate, bem como na atuação estrategicamente planejada de movimentos sociais e de minorias engajados na luta por fazer valer os direitos vigentes bem como por instituir novos.

Igualmente complexo, o conceito de interesse público, no entendimento de Maia (2011), refere-se ao *bem comum* e ao *bem-estar de todos*. Conforme destaca a autora, em sociedades complexas e democráticas como a nossa, marcadas pela existência de uma ordem cultural e eticamente pluralista, os padrões de valor e as definições de *bem* são instáveis e se mantêm em permanente processo de

atualização. É, portanto, no curso das trocas comunicativas que os diferentes agentes sociais constroem, permanentemente, os limites e a definição daquilo que vem a ser o interesse público.

Advém desse entendimento uma constatação importante acerca da natureza da comunicação pública. Ela não é apenas prática que permite aos diferentes sujeitos (Estado, governos, movimentos sociais, entidades do terceiro setor) buscar a prevalência do interesse coletivo no tocante a temas politicamente relevantes. Ela é também o processo dialógico que permite a definição conjunta e a construção negociada da própria definição de bem comum. Por meio da comunicação pública, a sociedade conversa consigo mesma, com os governos e com a administração pública com vistas a salvaguardar aquilo que se percebe como sendo de interesse público no tocante a temas os mais diversos, como a gestão do erário, direitos da criança e do adolescente, políticas de educação, saúde e transporte etc. Nesse processo, no entanto, ela leva os sujeitos a (re)definirem, muitas vezes de forma tensa e conflituosa, a extensão, os limites e a natureza daquilo que a própria comunicação pública persegue: o bem-estar e o interesse legitimado de toda a coletividade.

Assumindo que a comunicação pública é uma modalidade de comunicação voltada para a promoção da cidadania e da participação cidadã na busca de soluções compartilhadas para os problemas que afetam a vida coletiva, não se pode restringi-la a iniciativas desenvolvidas por governos e pela administração pública³³. De fato, a evolução da jovem democracia brasileira é marcada pelo fortalecimento do terceiro setor e da atuação de organizações não governamentais e de movimentos sociais que, no dia a dia, exercem, na cena pública, o papel de protagonistas na promoção do debate

³³ O governo é responsável pela gestão do Executivo. Já a noção de administração pública remete a todo o aparelho estatal e incluindo também, portanto, órgãos de gestão dos poderes legislativo e judiciário. A esse respeito, ver Duarte (2007).

sobre temas de relevância política³⁴. Sem investir na exploração da controvérsia em torno das diferenciação e das imbricações entre a comunicação pública e a comunicação governamental, admite-se, neste trabalho, a intenção de focar a atuação dos governos na promoção da comunicação pública.

A *transparência* dos poderes instituídos na gestão da coisa pública é, no Brasil, uma exigência constitucional, regulamentada, nos últimos anos, por uma série de leis³⁵ que criam novas obrigações para agentes do Judiciário, do Executivo e das casas legislativas, no tocante à prestação de contas e à divulgação de informações de interesse público. Essa não é uma tendência que viceja apenas em território nacional. Em 2006, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, acrônimo de *United Nations Educational, Scientific, Cultural and Organizational*, a UNESCO, lança o documento *Diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação governamental de domínio público*, em que apresenta recomendações importantes acerca do tema. De acordo com o texto, a disseminação aberta e irrestrita da informação do setor público promove a melhoria “[...] do bem-estar social geral, à medida que os cidadãos se tornam mais bem informados para tomar decisões sobre a vida cotidiana, seu ambiente e seu futuro” (UHLIR, p. 69, 2006).

Nesse contexto, é ponto pacífico entre os pesquisadores da área que a difusão das informações a respeito dos feitos da administração pública e dos governos é parte essencial da construção cotidiana da vivência democrática. É a partir dela que os cidadãos podem tomar conhecimento a respeito da gestão das políticas públicas,

³⁴ A política é entendida nesta tese tanto em sua dimensão institucional, manifesta, por exemplo, na atuação dos governos e dos partidos, quanto na dimensão da atuação cidadã de indivíduos e coletivos organizados na instituição de direitos e na definição do bem comum.

³⁵ A título de exemplo pode-se citar a Lei Capiberibe (Lei Complementar nº 131 /09) e a Lei do Acesso à Informação (Lei nº 12.527 /11).

condição essencial para o exercício qualificado do controle social e da reivindicação de melhoria capazes de fomentar o alcance do bem comum.

Nesse âmbito, como lembra Duarte (2007), diferentes instrumentos de comunicação são explorados por agentes públicos e governamentais, todos eles voltados para o fortalecimento da difusão de informações de interesse público. Como exemplo, o autor cita balanços periódicos, relatórios, bancos de dados, material gráfico, campanhas publicitárias, discursos, *websites* e atividades de assessoria de imprensa, voltadas a conquistar espaço no campo de visibilidade pública representada pelos meios de comunicação de massa, como a TV, jornais, revistas e o rádio.

Contudo, a comunicação pública não se restringe à divulgação de informações por parte de empresas, agentes governamentais e do terceiro setor. Ela exige o desenvolvimento de práticas e processos de comunicação que tratem o cidadão como mais do que mero destinatário de mensagens construídas a respeito de temas de pertinência pública. Nesse sentido, a comunicação pública pressupõe a criação de procedimentos capazes de fomentar o engajamento cívico dos interlocutores, estimulando a participação e a intervenção ativa do cidadão na negociação sobre políticas e perspectivas de equacionamento de demandas coletivas. Dessa feita, mais do que receptor, o cidadão deve ser tratado como produtor ativo no processo discursivo, figura apta a propor alternativas e buscar soluções compartilhadas para os problemas que afetam a vida pública. Como afirma Matos (2009, p. 12), a comunicação pública, nesse contexto, deve operar “[...] por meio da instauração de espaços públicos de discussão e por meio da valorização do status do cidadão enquanto agente moralmente capaz de elaborar, expressar e justificar suas posições diante dos outros.

O investimento para a construção de práticas e estratégias inclusivas de interlocução se expressa, atualmente, na exploração de diferentes instrumentos comunicativos voltados para o estabelecimento de instâncias de cooperação, compreensão mútua, acordos, consensos e encaminhamentos na busca de soluções (DUARTE, 2007). Tais canais de diálogo buscam promover o exercício da cidadania e o alcance de transformações políticas e sociais em benefício do interesse público. Dentre os vários exemplos possíveis, pode-se citar as audiências públicas, os fóruns de consulta, as ouvidorias, as centrais de atendimento ao cidadão, os conselhos, *websites*, redes sociais virtuais e diferentes mecanismos presenciais e mediados que permitem a realização de consultas públicas.

Aqui, no entanto, vale ressaltar o pensamento de Deetz (1997) acerca da ineficiência da criação de canais e veículos na expectativa de que a organização e seus processos comunicativos tornem-se instantaneamente mais democráticos. Ele elucida esse entendimento com o exemplo da realização das reuniões.

Reuniões geralmente caem em uma forma expressionista de democracia, como se “dizer” fosse o mesmo que ter “decidido” juntos. A maioria de nós já esteve em reuniões docentes, como eu. O fato de todos dizerem algo não quer dizer que nós falamos de modo que ideias relevantes e posições tenham sido desenvolvidas ou consideradas. Fazer uma reunião não é em si um ato democrático. Ela não assegura o tipo de negociação necessária em nossa época. Lá, como em muitos lugares na sociedade, nós acreditamos em democracia instantânea. [...] Entretanto, eles não fizeram democracia e nem comunicação, eles fizeram simplesmente “fala” (DEETZ, 1997, p.9).

Essa perspectiva crítica da comunicação organizacional, muito relevante aos propósitos deste estudo, preocupa-se em denunciar como muitos programas de relacionamento com empregados ou investidores falham em ser democráticos, não pela falta de um espaço de discussão ou alguma falha no sistema de controle gerencial, mas por mecanismos muito mais sofisticados e sutis que, no âmbito da pesquisa, merecem ser descortinados. Assim, ele chama a atenção para o emprego de

[...] diferentes formas de controles culturais, planejados e modestos, incluindo autocontrole disciplinar e repetição, discussão rigorosamente limitada, tomada de decisão e democracia. Quando analisados dessa maneira, os problemas centrais da comunicação participativa não são econômicos ou institucionais, mas micro práticas comunicativas. O problema não é oportunidade ou direitos. É muito mais sutil (DEETZ, 1997, p.10).

Nesse sentido, sua preocupação é pelo desafio de, no que ele chama da era da negociação, evidenciar e recuperar os conflitos suprimidos, como possibilidade de compreensão da diversidade, da alteridade e da identidade, na medida em que impele a adotar uma nova maneira de ver as coisas e exercitar a capacidade de tomar decisões em conjunto. Advoga, portanto, que somente com a recuperação do conflito, tem-se uma oportunidade melhor de, a partir do reconhecimento das diferenças, fomentar a negociação e, principalmente, a tomada de decisões participativas.

Defendida como uma metodologia de gestão que inscreve outros objetivos organizacionais para além da perspectiva financeira, o *Balanced Scorecard* apresenta-se como uma possibilidade de fomento à decisão participativa, na medida em que encampa a força do corpo da organização em prol de objetivos e esforços compartilhados. É o sistema gerencial escolhido pela SEF/MG para sua gestão estratégica, objeto desta análise e, por isso, será mostrada a partir de seus princípios fundamentais, tais como apresentados por Kaplan e Norton (1997).

Apesar de objetivar o envolvimento de toda a organização, seu processo de implementação gerencial é verticalizado de cima para baixo. Para isso, prega que o *scorecard*, ou seja, os indicadores de desempenho, devem sempre ser contextualizados, como forma de evidenciar os objetivos compartilhados e promover sua compreensão e aceitação. Para que os objetivos sejam compartilhados e neles as pessoas se engajem, é colocado como tarefa dos gerentes, profissionais considerados chave elementar dessa metodologia, que adaptem as medidas de modo a adequá-las às suas áreas de responsabilidade e de suas equipes. Só assim os gerentes conseguirão controlar o

desempenho e estabelecer suas metas, desenvolvendo e executando um plano de efeito cascata dentro de suas unidades.

O processo de implementação, mesmo envolvendo toda a organização, deve ser pensado em nível individual, o que indica uma preocupação quanto à explicitação e assimilação, não apenas do conteúdo das estratégias, mas do contexto em que foram desenvolvidas e das iniciativas para seu alcance. A apresentação do *scorecard*, nessa linha, deve atentar para uma descrição do que é, como será/está sendo utilizado, qual é o plano de implementação, o que/como/quando/por quem está sendo realizado, e quais são os passos seguintes, ou seja, como, em conjunto, cada um fazendo sua parte, a organização seguirá em frente.

A metodologia prevê articulação entre o plano de lucros, definido de cima para baixo a partir das metas financeiras, com as metas para os indicadores não financeiros, implantado de baixo para cima. Dedicase especial atenção à ideia de alinhamento, que deve vincular metas pessoais às organizacionais. Cada funcionário estabelece uma meta alinhada à estratégia, identificando uma atividade que desempenhe (e/ou uma medida) e que traga impacto também mensurável, num indicador constante no *scorecard*. O estabelecimento das metas pessoais ocorre por negociação entre as equipes com suas gerências. E, aqui, torna-se possível compreender como, muitas vezes, o BSC é compreendido como uma abordagem de medição (e, portanto, de controle), já que toda ação deve vincular-se a um indicador mensurável e o desempenho (embora privilegie aspectos não-financeiros) é medido em torno de percentual de atingimento, do tipo: percentual de gerentes e funcionários em contato com o *scorecard*, percentual de gerentes e funcionários com metas pessoais alinhadas ao *scorecard*, percentual de funcionários que alcançaram suas metas pessoais.

Passa-se, portanto, a uma apresentação mais detalhada sobre essa metodologia, a fim de melhor compreender esses aspectos e as especificidades de sua implementação na SEF/MG.

5.3 O *BALANCED SCORECARD*

O *Balanced Scorecard* é fruto de um estudo que envolveu diversas empresas, ao longo do ano de 1990, e que foi liderado por David Norton, principal executivo do Instituto Nolan Norton, e por David Kaplan, pesquisador da Harvard Business School. Motivados pela crença de que os métodos de avaliação de desempenho empresarial estavam obsoletos e pelo objetivo de desenvolver um novo modelo que ultrapassasse a dimensão meramente financeira para criação de valor nas empresas, o estudo integrou interesses acadêmicos e mercadológicos, sendo rapidamente tomado como referência para novos estudos e como sistema de gestão para as empresas.

Como filosofia gerencial, o BSC adota como princípios - esclarecer e traduzir a visão e a estratégia (uma função colocada para a alta administração); comunicar e associar objetivos e medidas estratégicas; planejar, estabelecer metas e alinhar iniciativas estratégicas e melhorar o *feedback* e o aprendizado estratégico (KAPLAN; NORTON, 1997).

O sistema de indicadores balanceados (*scorecards*) preconizado pelo BSC fundamenta-se na identificação de indicadores de diversas naturezas na organização que possam fomentar a mensuração de seu desempenho numa perspectiva global. Assim, incorpora em sua metodologia, não apenas a perspectiva financeira ou contábil, mas também a dos clientes, a dos processos internos e a do aprendizado e crescimento. Considerando estratégia, dentre outras definições, como “[...] um conjunto de hipóteses

sobre causas e efeitos [o BSC visa] tornar explícitas as relações (hipóteses) entre os objetivos (e as medidas) nas várias perspectivas, para que elas possam ser gerenciadas e validadas” (KAPLAN e NORTON, 1997, p.30). Desse modo, a cadeia de relações de causa e efeito está no cerne do sistema, devendo permear todas as perspectivas e, ainda, buscando equilibrar (ou balancear) as dimensões dos objetivos de curto e longo prazos, as de tendência e de resultado, as do ambiente interno e externo, além das medidas financeiras e não-financeiras já mencionadas.

Se no pioneiro livro *Balanced Scorecard*, de 1992, seus idealizadores discutiram as diretrizes gerais do modelo lançado, em uma década, o mesmo foi implantado em diversas empresas ao redor do mundo e, já em 2000, os atores lançaram o segundo livro, *Organização orientada para a estratégia*, com o aprimoramento do sistema. Neste, ficaram explicitados os cinco princípios do BSC. O primeiro destaca o papel da liderança executiva para mobilizar a mudança, defendendo que o mesmo não deve ser visto como um programa de mensuração e controle, mas, sim, como um programa de mudança. De fato, trata-se de um processo que tem início na mobilização, quando se desloca a governança, para depois ser considerado um sistema gerencial que institucionaliza a estratégia e os novos valores culturais³⁶. O segundo princípio foca a *tradução da estratégia em termos operacionais*, tendo como principal ferramenta os mapas estratégicos e os *balanced scorecards*. Aqui se fala realmente dos sistemas de mensuração, a partir de relações de causa e efeito que evidenciam o impacto das ações

³⁶ Cabe aqui lembrar que o modelo do BSC é expressamente do tipo *top-down*, ou seja, prevê o alinhamento estratégico *de cima para baixo*, respeitando um processo hierárquico norteado pela missão e objetivos organizacionais. Assim, o processo na SEF/MG segue o mesmo princípio, como se pode afirmar pela apresentação de Campos (2012, p.31). “Os mapas das Subsecretarias e Superintendências foram criados em reuniões com a participação dos Subsecretários, Superintendentes e Diretores, conforme o caso. Nessas reuniões, a missão de cada unidade foi revista e ajustada, caso necessário, e os gestores traçaram os objetivos das áreas de negócio, alinhando-os aos objetivos corporativos, criaram indicadores e estabeleceram responsabilidades pelo alcance das metas. *O processo foi participativo em relação aos gerentes. Os servidores de nível operacional não participaram da elaboração da estratégia das áreas de negócio* (CAMPOS, 2012, p.31. Grifos da autora da tese).

em resultados. Já o terceiro princípio visa alinhar a organização à estratégia, desdobrando as formulações corporativas ao nível das áreas de negócio. Como quarto princípio, a proposta de transformar a estratégia em tarefa de todos, de modo que todos os empregados a compreendam e conduzam suas tarefas cotidianas de modo a contribuir para seu êxito e, assim, possibilitando a vinculação da remuneração por incentivos financeiros ao desempenho evidenciado pelo *Balanced Scorecard*. Por fim, o quinto princípio defende que a estratégia deve ser um processo contínuo, ou seja, precisa ter um suporte de um sistema de gestão que garanta sua efetividade.

O livro de 2004, *Mapas Estratégicos*, explorou o princípio de traduzir a estratégia em termos operacionais, por meio das relações de causa e efeito preconizadas, e das perspectivas financeira, clientes, processos internos e aprendizado e crescimento. Assim, ofereceu um modelo que articula processos, pessoas, tecnologias e culturas com a proposta de valor para os clientes e com os objetivos dos acionistas. Já em *Alinhamento*, o livro seguinte, de 2006, os autores abordaram o uso dos mapas estratégicos com o intuito de alinhar e trazer sinergia para as unidades organizacionais com a estratégia corporativa. Até que, em 2009, foi lançado *A Execução Premium*, motivado pela busca dos autores em “[...] descobrir uma maneira de inculcar o gerenciamento contínuo da estratégia no estilo de fazer negócios da organização” (KAPLAN e NORTON, 2009, s/p). Além de reforçar as contribuições dos livros anteriores e, assim, propor um *sistema gerencial de loop fechado*, esta última obra tem enfoque voltado para apresentação de casos e práticas.

A ideia de *inculcar o gerenciamento contínuo da estratégia no estilo de fazer negócios* chama a atenção para a preocupação em integrar os preceitos estratégicos à cultura organizacional, revelando a intencionalidade de “[...] construir fortes vínculos

entre estratégia e operações, para que as atividades operacionais cotidianas promovam os objetivos estratégicos” (KAPLAN e NORTON, 2009, s/p). Colocado dessa maneira, os autores evidenciam que o BSC é um sistema de gestão preocupado em articular planejamento estratégico e execução da estratégia com foco nas ações cotidianas. Mais do que isso, que este processo somente se realiza pela comunicação, o que vem exatamente ao encontro dos interesses desta pesquisa, que vê reconhecido nesta metodologia (tanto no mercado como na academia) o mérito da inovação tanto teórica quanto prática no âmbito da administração das organizações.

Em toda a bibliografia que fundamenta o BSC, percebe-se papel de destaque à comunicação, o que não se reflete em profundidade teórica sobre o tema. Assim, considera-se que a produção acadêmica em torno do BSC³⁷, bem como sua adoção nas organizações, reflete o mesmo problema de fundo, qual seja, uma fragilidade na abordagem comunicacional. Mesmo sem um embasamento amplo e claro sobre comunicação, no entanto, os idealizadores do BSC apontam que é assim que a metodologia deve ser considerada (como um sistema de comunicação) e, não, como um sistema de controle.

Muita gente considera medidas e indicadores como uma ferramenta para controle do comportamento e avaliação do desempenho passado. Como vimos [...], as medidas do Balanced Scorecard devem ser usadas de forma diferente – para articular a estratégia da empresa, para comunicar essa estratégia e para ajudar a alinhar iniciativas individuais, organizacionais e interdepartamentais, com a finalidade de alcançar uma meta comum.

³⁷ Vale ressaltar o crescente interesse que a academia vem apresentando pelo melhor entendimento dos sistemas formais de gestão, em especial a metodologia do BSC. No Brasil, dados do banco de teses da CAPES mostram que o número de trabalhos em nível de doutorado, mestrado ou profissionalizantes cujo tema direto ou indireto era o BSC saltou de apenas uma em 1998, para 57 em 2008, e 165 em 2013, embora estejam concentrados em estudos nas ciências gerenciais, especialmente voltadas à análise sobre a eficácia dos indicadores. Do ponto de vista do mercado, Kallás e Coutinho (2005) apresentaram, há sete anos, casos de um conjunto de grandes empresas brasileiras que já adotavam de maneira bem-sucedida o BSC, como a Brasil Telecom, Companhia Siderúrgica Tubarão, Gerdau Açominas, Petrobrás, SENAI e Unibanco. A própria adoção da metodologia na SEF/MG é outro indicador da relevância deste sistema no âmbito da gestão das organizações contemporâneas, demandando o olhar dos pesquisadores que se interessam por este complexo contexto social - especialmente os de comunicação, que ainda não se debruçaram sobre este tema.

Utilizado dessa maneira, o scorecard não pretende manter as unidades individuais e organizacionais em conformidade com um plano preestabelecido, que é o objetivo dos sistemas de controle tradicionais. O Balanced Scorecard deve ser utilizado como um sistema de comunicação, informação e aprendizado, *não* como um sistema de controle (KAPLAN e NORTON, 1997, p. 25, grifo do autor).

Fica mais claro o que eles compreendem por tornar o BSC um sistema de comunicação quando explicitam que, “para muitas empresas, o *scorecard* consolida a fase inicial de um novo processo gerencial - a tradução da visão e da estratégia em objetivos e indicadores que possam ser comunicados aos atores internos e externos da organização”(KAPLAN e NORTON, 1997, p. 259). Ou seja, embora os autores desenvolvam em suas obras uma noção de comunicação como processo que permite a apreensão da estratégia, aqui comunicação é tomada como sinônimo de transmissão. O que se percebe é que há um forte viés funcionalista (e utilitarista, portanto) na sua perspectiva e, assim, mesmo quando a comunicação é compreendida por uma perspectiva mais ampliada de compartilhamento de significados, o processo é tomado como algo a ser dominado pelos gerentes para o alcance de objetivos organizacionais. Nesse caso, espera-se que a comunicação sirva à metodologia e ao sistema de gestão para tornar compreendido o que se espera que seja da estratégia organizacional, como modo a guiar o comportamento dos sujeitos organizacionais.

O desafio para fazer com que os indivíduos alinhem seus esforços aos objetivos organizacionais, ou seja, pratiquem a estratégia – o que pressupõe seu conhecimento e apropriação pelos atores organizacionais, bem como a construção de sentido a partir de um determinado quadro simbólico compartilhado -, é considerado a partir do entendimento de que o BSC é um sistema de comunicar e ensinar a estratégia. Assim, assume-se o reconhecimento da dimensão comunicacional como estratégica para as organizações contemporâneas, na medida em que é o que viabiliza sua estratégia, tais como se vem defendendo.

Nesse ponto, chama a atenção o modo como os formuladores do BSC compreendem o fenômeno comunicativo, o que fica claro em suas considerações.

Os objetivos e medidas estratégicos do Balanced Scorecard *são transmitidos* à empresa inteira através de newsletters, quadros de avisos, vídeos e até por via eletrônica usando softwares de trabalho em grupo e computadores ligados em rede. *A comunicação serve para mostrar* a todos os funcionários os objetivos críticos que devem ser alcançados para que a estratégia da empresa seja bem-sucedida. (KAPLAN e NORTON, 1997, p.13. Grifos da autora da tese).

Claramente, os propositores do BSC assumem comunicação pelo viés transmissivo e, mais, fundamentado em seus aparatos e veículos. O processo se reveste de uma clara função de informar, mostrar, dar visibilidade dos objetivos da organização ao seu corpo de funcionários.

Na conclusão do processo de comunicação e associação dos objetivos, todos na empresa devem ter adquirido uma clara compreensão das metas de longo prazo da unidade de negócios, bem como da estratégia para alcançá-las (KAPLAN e NORTON, 1997, p.14).

Nesse outro enxerto, vê-se que a comunicação é considerada como processo constituído de fases: começo, meio e fim. Explicita-se, assim, o objetivo para a fase de conclusão do processo de comunicação, qual seja, que todo o corpo organizacional tenha bem compreendido suas metas e demais diretrizes estratégicas. A simplificação da comunicação aqui chega ao extremo, pois é sabido que, muito mais do que *ter uma clara compreensão* de determinado conteúdo, o que se espera é que o mesmo se reverta em ação, e o entendimento ampliado de comunicação, como relação, ajuda a compreender de modo sistêmico e relacional essa perspectiva.

Os idealizadores do BSC defendem que este se torna realmente um sistema de gestão estratégica quando as empresas realizam revisões estratégicas regularmente e

não se acomodam em análises meramente operacionais. Para isso, pontuam que deve fazer parte desse sistema gerencial:

1. Uma visão estratégica estruturada e compartilhada, que comunica a estratégia e permite aos participantes ver como suas atividades contribuem para a realização da estratégia global.
2. Um processo de feedback que coleta dados de desempenho sobre a estratégia e permite que as hipóteses sobre inter-relações entre objetivos e iniciativas estratégicas sejam testadas.
3. Um processo de solução de problemas em equipe que analisa e aprende com os dados de desempenho obtidos e adapta a estratégia às condições e situações que venham a surgir (NORTON e KAPLAN, 1997, p.206).

Desse modo, estruturam um modelo que sintetiza a sistemática proposta, descrevendo um processo que se pretende contínuo.

Figura 5 - BSC como sistema gerencial para a implementação estratégica



Fonte: KAPLAN, NORTON, 1997, p.205.

Seguindo a tradição do pensamento estratégico e, mais especificamente, da formulação estratégica, a estratégia está no cerne de todo processo gerencial, que deve nortear-se por uma visão compartilhada de quem é a organização (sua missão, visão e

valores), um quadro simbólico capaz de subsidiar a ação organizacional, por meio de seus sujeitos. É nesse sentido que a comunicação aparece nesse modelo como *base para o empowerment dos funcionários* devendo servir, assim, às diretrizes desenvolvidas pela cúpula organizacional (já que o modelo propõe o alinhamento das metas de cima para baixo) que, em alguma medida, pressupõe o homem motivado por recompensas financeiras e, assim, vinculando a estratégia à remuneração.

Enfatiza-se, mais uma vez, o caráter utilitarista com que a comunicação é considerada e, ao mesmo tempo, o poder que lhe é conferido, extrapolando os limites do razoável, como se a compreensão da estratégia pelo corpo organizacional fosse suficiente para promover o seu alinhamento, desde o nível individual, aos interesses da organização. Além disso, ressalta-se a ênfase na habilidade de liderança dos gerentes, que devem ser capazes de conduzir todo o processo.

O ideal seria que todos na empresa, do nível hierárquico mais elevado ao mais baixo, compreendessem a estratégia e como as suas ações individuais sustentam o “quadro geral”. O Balanced Scorecard permite esse alinhamento de cima para baixo. O desenvolvimento de um Balanced Scorecard deve começar pela equipe executiva. A formação e o comprometimento da equipe executiva são essenciais para a obtenção dos benefícios do scorecard. [...] *Quando todos compreendem as metas de longo prazo da unidade de negócios, bem como a estratégia para alcançá-las, os esforços e iniciativas da empresa se alinham aos processos necessários de transformação* (KAPLAN e NORTON, 1997, p.208, grifos da autora da tese).

Para colocar a estratégia em ação, como expresso no subtítulo do livro que apresenta o BSC, defendem seus idealizadores que se faz necessário o uso de, pelo menos, três mecanismos integrados para *traduzir* a estratégia e o BSC “[...] em objetivos e medidas locais que influenciem as prioridades das pessoas e das equipes”(KAPLAN e NORTON, 1997, p.208): os programas de comunicação e educação, os programas de estabelecimento de metas e a vinculação dos sistemas de compensação.

1. Programas de comunicação e educação. Um pré-requisito para a implementação da estratégia é que todos os funcionários, altos executivos e

o conselho de administração compreendam a estratégia e o comportamento necessário para que os objetivos estratégicos sejam alcançados. Um programa coerente e contínuo de educação da empresa quanto aos componentes da estratégia, bem como o reforço dessa educação com feedback sobre a performance obtida, constituem a base do alinhamento organizacional. 2. Programas de estabelecimento de metas. A partir do momento em que passa a existir um nível básico de compreensão, os indivíduos e as equipes de toda a unidade de negócios devem traduzir os objetivos estratégicos de nível mais alto em objetivos pessoais e de grupo [...]. 3. Vinculação dos sistemas de compensação. O alinhamento da organização à estratégia deve ser motivado principalmente através de sistemas de incentivo e compensação (KAPLAN e NORTON, 1997, p. 208).

Nota-se que, além de considerar que a compreensão da estratégia é o principal componente para sua adoção como diretriz para a ação de todo o corpo organizacional, o BSC preconiza que um programa contínuo de educação para a estratégia deve reforçar permanentemente essas premissas, como suporte ao *alinhamento organizacional*. Sendo a compreensão da estratégia o primeiro passo de engajamento, a seguir, espera-se que as equipes estabeleçam suas próprias metas, a partir da vinculação dos objetivos organizacionais aos específicos de suas unidades, por meio de indicadores de mensuração de resultado. O terceiro mecanismo para *colocar a estratégia em ação* compreende o desenvolvimento de sistemas de remuneração vinculados ao desempenho, defendendo ser este o principal meio de promover o alinhamento organizacional, entendido como a equiparação entre objetivos pessoais, setoriais (de cada equipe) e organizacionais.

Outro aspecto enfatizado pelo BSC refere-se ao almejado aprendizado organizacional em torno da estratégia. A proposição dos *scorecards*, expressos em mapas estratégicos e indicadores é, notavelmente, a de simplificar temas amplos e complexos, aproximando-os da realidade de cada ator organizacional, de modo a fomentar a sua ação por essas diretrizes. Nesse sentido, os autores tomam os indicadores como linguagem, na medida em que possibilitam a tradução de conceitos complexos em conceitos *que alinham e mobilizam* os indivíduos.

A capacidade de aprendizado organizacional em nível executivo – o que chamamos de aprendizado estratégico – talvez seja o aspecto mais inovador do Balanced Scorecard. [...] O processo tem início com o esclarecimento da visão compartilhada que a organização está tentando alcançar. *O uso de indicadores como linguagem ajuda a traduzir conceitos complexos e frequentemente obscuros em ideias mais precisas que alinham e mobilizam todos os indivíduos em ações dirigidas à realização dos objetivos organizacionais.* A ênfase na construção de relações de causa e efeito no scorecard gera um raciocínio sistêmico dinâmico, permitindo que os indivíduos nos diversos setores da organização compreendam como as peças se encaixam, como o seu papel influencia o papel de outras pessoas, além de facilitar a definição dos vetores de desempenho e as iniciativas correlatas que não apenas medem a mudança, como também a alimentam (KAPLAN e NORTON, 1997, p.282, grifo da autora da tese).

Sem a intenção de tirar o foco dos interesses desta pesquisa, existe a preocupação com o modo recorrente com que se faz referência à noção de tradução nesta abordagem administrativa e de gestão do BSC. Percebe-se uma perigosa equiparação dos universos de debate, com uma apropriação da ideia de tradução como um espaço supostamente ateuórico, como se houvesse tradução *neutra* entre sujeitos assujeitados, em um vazio de cultura, e como se a transposição de sentidos, entre universos distintos, fosse de fato possível.

A ideia de *traduzir* a estratégia merece ser problematizada, quer seja na perspectiva de que os mapas traduzem a estratégia em uma materialidade, quer seja pela responsabilidade imputada aos gestores no sentido de traduzir a estratégia para suas equipes. Em qualquer dos pontos de vista, o uso do termo parece preciso para revelar o apagamento das forças e dos agentes que tornam o processo da tradução possível, bem como de uma intencionalidade para a transmissão de sentido, desejando-se uma equivalência entre os significados elaborados e os sentidos construídos. Tal perspectiva ancora-se numa pretensão de universalização dos significados compartilhados, destituindo-os dos seus contextos culturais, ou seja, como se a própria linguagem não constituísse uma construção cultural envolvendo produção, circulação e uso (principalmente apropriação, construção e criação) de significados.

Rodrigues (2000), pesquisadora de estudos linguísticos e especialista em tradução, defende a impossibilidade de transparência nos processos de tradução citando Jakobson, *apud* Rodrigues (2000), para quem a tradução envolve duas mensagens equivalentes em dois códigos *diferentes*, razão pela qual “vai se situar em um ponto intermediário, que não é o da transparência nem o da equivalência, pois cada signo se relaciona com os outros signos de modo diferente em cada língua e em cada texto de cada língua” (JAKOBSON, *apud* RODRIGUES, 2000, p.92). Nesse sentido, deve-se pensar a tradução como uma prática essencialmente da diferença (seja entre valores, crenças ou representações sociais), pois tomá-la como o contrário (uma prática de equivalência) significa também desconsiderar questões relacionadas ao poder, aos embates de força e de dominação envolvidas no processo.

A noção de equivalência como proposta nos textos em que é central pressupõe que os intercâmbios linguísticos possam se realizar com perfeito equilíbrio, em uma relação idealizada entre povos e culturas, em que duas línguas estão em posição simétrica. Pensar sobre a questão da multiplicidade de línguas e a da violência cultural, significa desmascarar essa noção de equilíbrio, pois as escolhas do tradutor sempre apontam para a construção de valores - que nunca estão em perfeita simetria. Nesse sentido, a tradução é "o lugar de múltiplas determinações e efeitos - linguísticos, culturais, institucionais, políticos"(RODRIGUES, 2000, p.92).

Ainda segundo a autora, a própria ideia de representação compreende valores e interesses ideológicos, o que também a distancia da possibilidade de transparência, neutralidade ou espelhamento. Os processos de significação são, portanto, socialmente estabelecidos e é por meio desses processos que se vê o mundo, ele é constituído pelos sujeitos que o integram, os indivíduos relacionam-se uns com os outros e se constituem. Desse modo, não se pode concordar que a tradução transporte uma essência, trocando ou substituindo “[...] significados dados, prontos em um texto, por significados equivalentes em outra língua. A tradução é uma relação em que o texto original se dá por sua própria modificação, em sua transformação” (RODRIGUES, 2000, p. 96).

O que essa reflexão incita pensar é que os processos relacionados à tradução são complexos demais para serem tomados do modo como aparecem na bibliografia do BSC, desconsiderando um farto campo de estudos que se dedica ao tema. É fundamental que se perceba que os valores são sempre expressos pela/na tradução, ao contrário do que aparece ao senso comum. Por envolver escolhas (desde os termos acionados na re-construção até a eleição, priorização e/ou supressão ou não de certos aspectos considerados por sua relevantes), o processo de tradução implica, necessariamente, algum tipo de interferência do tradutor, e suas escolhas não são isentas, revelando sempre também sua perspectiva cultural, que não deve ser desconsiderada.

No caso do BSC, há de se considerar que a implantação da metodologia está sujeita à construção que os sujeitos organizacionais dela farão no ambiente específico de cada organização. Entendendo que a formulação da estratégia é o processo de materialização da estratégia em texto, sua *tradução* em mapas estratégicos e em quadros simbólicos mais acessíveis às equipes, pelas mãos dos gestores, constitui-se em novos processos de negociação de significados e construção de sentido, antes mesmo que sejam ainda reapropriados pelos componentes das equipes.

Não se trata, portanto, de um processo neutro, livre de coerções, nem isento de (re-)contextualizações, atribuição de valores, nem reapropriações diversas, tal como compreendemos a significação do próprio processo de tradução.

Essas concepções poderiam levar a se pensar que a tradução é totalmente impossível. No entanto, o que é impossível não é a tradução, mas a noção de tradução de que se parte para pensar nessa impossibilidade - uma concepção que espera que a tradução repita o texto original, que seja seu equivalente, que reproduza seus valores. Conceber a tradução como uma atividade produtora de significado implica concebê-la como um caso particular de leitura, ou de escritura, que promove a diferença, a transformação e uma complexa relação de débito. “O débito não envolve restituir uma cópia ou uma boa imagem, uma representação fiel ao original - este, o sobrevivente, está, ele próprio, em processo de transformação. O original se dá ao se

modificar e esse dom não é um objeto dado, ele vive e sobrevive em mutação” (DERRIDA, apud RODRIGUES, 2000, p. 95).

Reforça esse entendimento a ideia de que os signos, se não refletem uma cultura e uma sociedade, são o que sustentam seus valores e seus significados, por meio dos discursos construídos, dos quadros simbólicos que fazem circular, sendo, ao mesmo tempo, produto e produtores de ideologia. A ideia de tradução do BSC, quer seja pelos mapas estratégicos (desenvolvidos por indivíduos, sujeitos em ação), quer seja pela liderança envolvida no processo de gestão estratégica (que deve traduzir a estratégia para suas equipes), compreende uma prática de interpretação, mais do que representação. Nesse processo, há de se aceitar a impossibilidade de isenção dos sujeitos *tradutores* e da equivalência de significados, sendo o ato de traduzir uma prática, antes de tudo, de diferença. Nas palavras da autora, o

[...] tradutor constrói uma interpretação que, por sua vez, também vai ser movimento e desdobrar-se em outras interpretações. A tradução não pode transportar valores iguais aos do texto de partida porque o processo transforma valores. Nesse sentido, a tradução é um texto que se insere em uma outra cadeia diferencial, substituindo e modificando, o texto de partida. Assim, conceber a tradução como uma relação complexa entre dois textos, não como uma relação de equivalência em que haveria simetria entre eles, significa conceber a tradução como o lugar da diferença, como um processo que promove a transformação de valores (RODRIGUES, 2000, p.97).

Os idealizadores do BSC identificaram três papéis fundamentais dos líderes no processo de gestão estratégica: devem ser arquitetos, na medida em que são responsáveis pela construção do BSC, com todas as implicações estruturais e filosóficas desse processo (o que exige ampla compreensão, motivação e comprometimento destas pessoas); devem ser agentes de mudança, na medida em que são responsáveis por fomentar sua incorporação ao sistema gerencial, até que sua utilização seja rotineira e devem ser também comunicadores, na medida em que têm

[...] por responsabilidade compreender, aderir e apoiar todos os membros da organização, dos níveis hierárquicos mais elevados às equipes e funcionários das linhas de frente e da retaguarda. [...] O responsável pelo processo de comunicação do scorecard deve desempenhar essa tarefa como

uma campanha interna de marketing. O programa de comunicação deve também motivar os funcionários e as equipes a fornecerem feedback que indique se a estratégia proposta é viável e desejável. Embora o departamento de comunicação seja tradicionalmente responsável por programas educacionais desse tipo, a função de comunicação do scorecard é tão importante para a implementação eficaz do conceito que incentivamos a designação de um indivíduo específico, talvez ativamente apoiado pelo departamento de comunicação, para gerenciar a campanha estratégica de comunicação até que sejam alcançados os objetivos de conscientização e motivação (KAPLAN e NORTON, 1997, p.301).

Segundo Kaplan e Norton (1997, p.210), “[...] a comunicação da visão e da estratégia da empresa aos funcionários deve ser vista como uma campanha interna de marketing. As metas dessa campanha são idênticas às das campanhas tradicionais: gerar conscientização e influenciar o comportamento”. Ora, muito pode-se discutir sobre a fragilidade do modelo comunicacional encampado na noção de *endomarketing*³⁸, especialmente como sinônimo de comunicação interna. A perspectiva funcional da comunicação, de modo geral, está bem ligada aos primeiros modelos teóricos formulados e pouco têm a contribuir para uma visão mais alargada do fenômeno, por um viés relacional.

Parece claro que o primeiro passo de um programa de comunicação interna deve ser provir seus públicos internos de informação, já que o acesso à informação é essencial para que se possa agir sobre ou com base nela. No entanto, informação não garante engajamento, e o risco na adoção de um modelo cuja fragilidade consiste no modo como reduz e simplifica a comunicação, um de seus pilares, parece colocar em cheque todo o modelo conceitual por ele defendido. Na obra fundamental do BSC, a apresentação feita sobre *programas de comunicação e educação* volta-se basicamente para uma listagem de instrumentos e ferramentas de comunicação para *gerar conscientização e influenciar o comportamento*, pronunciamentos da alta

³⁸ A noção de *endomarketing* refere-se às práticas de *marketing* voltadas ao público interno de uma organização, ou seja, considerar seus funcionários como clientes internos.

administração, vídeos, reuniões, folhetos, quadros de avisos, *newsletters*, *groupwares* e redes eletrônicas. No entanto, a instrumentalização organizacional, como já defendido, não tem necessária equivalência ou eficácia no que diz respeito à comunicação: processo que não se restringe aos seus suportes, como os aparatos midiáticos.

5.4 A SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DE MINAS GERAIS

O Brasil tem sido drasticamente afetado, principalmente nas duas últimas décadas, pelos mecanismos de mercado, no âmbito econômico, e pelo acirramento das pressões democráticas, no âmbito político. A partir desse contexto, evidencia-se um processo de mudanças na administração pública, desde a segunda metade do século XX, visando trazer mais eficiência e eficácia às ações do Estado, desenvolvendo uma cultura gerencial nas suas organizações. Fruto do paradigma neoliberal e tendo como referência a preocupação com o ajuste fiscal, defende-se o *choque de gestão* como mecanismo para modernizar o Estado, tornando-o menos burocrático e mais competitivo (MATIAS-PEREIRA, 2011).

Como pontuado por Abrucio (2003), o modelo gerencial, importado da iniciativa privada, impulsionou os movimentos de reforma do Estado em todo o mundo, desde o início dos anos de 1980, com foco em melhorar o seu desempenho, a partir do atendimento às necessidades dos cidadãos. Vislumbrou-se, então, a necessidade de desenvolvimento das habilidades administrativas dos órgãos do Estado tendo como objetivo o resultado, ou seja, passou-se a falar de gestão pública por resultado.

A Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais, SEF-MG, é responsável por prover e gerir os recursos financeiros do Estado em seus 853 municípios. Para isso,

conta com um corpo de quase cinco mil servidores. Foi durante a primeira geração do Choque de Gestão, entre 2003 a 2006, que se iniciou seu processo de formulação e planejamento estratégicos, tal como narrado por Campos (2012), adotando como modelo de gestão o Balanced Scorecard (BSC). Esse modelo, tal como preconizado por seus idealizadores, é bastante indicado para adoção por órgãos públicos, de modo a fazê-los alcançar seus objetivos.

O Balanced Scorecard pode também proporcionar foco, motivação e responsabilidade significativos em empresas públicas e instituições sem fins lucrativos. Nesse caso, o scorecard oferece a base lógica para a existência dessas organizações (servir clientes e partes interessadas, além de manter os gastos dentro dos limites orçamentários), e comunica externa e internamente os resultados e os vetores de desempenho pelos quais a organização realizará sua missão e alcançará seus objetivos estratégicos (NORTON e KAPLAN, 1997, p.197).

Em seu material institucional, há relatos de que a motivação para o desenvolvimento da gestão estratégica deveu-se a um panorama de existência de vários instrumentos de gestão desconexos, como o Acordo de Resultados, o Planejamento Estratégico e os Projetos Estruturadores, o arranjo decisório *ad hoc*, a inexistência de objetivos estratégicos e indicadores globais para a organização como um todo, e a inexistência de uma metodologia corporativa de gestão.

Em seu processo de implantação da estratégia, a SEF/MG desenvolveu seu mapa estratégico (corporativo) e mais doze mapas das suas áreas de negócio, cada um contando com cerca de vinte objetivos estratégicos, esforço coordenado por consultorias especializadas contratadas. Para cada um desses, foi criado pelo menos um indicador, com sua respectiva meta para avaliação dos resultados, o que levou à construção de um modelo com cerca de 600 indicadores.

Para operacionalizar o processo de implantação da gestão estratégica, cuja síntese está disposta na tabela trazida no Anexo A, foi criado o portal da gestão estratégica, com o banco de dados do BSC, bem como se passou a adotar uma

sistemática de reuniões periódicas, do nível operacional ao estratégico, para acompanhamento dos resultados. A gestão estratégica na SEF teve início com o processo de planejar a estratégia, com análise dos ambientes interno e externo, a identificação de forças e fraquezas, oportunidades e ameaças, para definição dos valores, missão e visão. Em sequência, buscou-se traduzir a estratégia em mapas estratégicos, com seus indicadores, metas e projetos, acompanhado do esforço de mensurar a estratégia, apurando permanentemente o desempenho dos indicadores e dos projetos a partir, principalmente, das reuniões de Análise de Desempenho Estratégico (ADE). Ao mensurar, torna-se possível monitorar a estratégia, promovendo ações preventivas e corretivas, que possibilitam testar e adaptar a estratégia, na busca por compatibilizar o modelo à estratégia de longo prazo, incorporando o aprendizado advindo do próprio processo instaurado.

O seguinte esquema foi elaborado para visualização da dinâmica de gestão estratégica na organização e é mostrado na figura 6.

Figura 6 - A gestão estratégica na SEF/MG

Desenvolvimento do Projeto



Fonte: SEF/MG, 2010a, s/p.

Em termos de ações comunicacionais, de modo mais estrito, foi criado um comitê de comunicação especificamente para a gestão estratégica, uma identidade visual para a gestão estratégica, *banners* dos mapas estratégicos, o portal da gestão estratégica, além da promoção de encontros de sensibilização dos servidores e gerentes, do envio de mensagens eletrônicas e da adoção de um sistema de aferição dos indicadores e metas (CAMPOS, 2012), como detalhado mais adiante.

Contudo, não é a extensão ou a diversidade das ferramentas e instrumentos comunicacionais criados ou adotados que indica o quão engajados estão os servidores com a estratégia organizacional. Tem-se buscado problematizar até que ponto a comunicação organizacional, referenciada no BSC, mais fala da estratégia (faz sua divulgação) do que é, de fato, estratégica (fomenta uma relação). Em que medida mais informa sobre a estratégia

do que a comunica, no sentido de tê-la como quadro simbólico compartilhado e tomado como orientador da ação organizacional.

Há de se considerar, é claro, as especificidades na implantação da metodologia BSC num órgão governamental, a começar pela falta de espaços para problematização sobre questões de fundo e mais amplas, como o desejo dos servidores em alinhar-se a um movimento maior, por exemplo, de gestão por resultados e todas as implicações disso no cotidiano dos envolvidos. A SEF-MG realiza pesquisas periódicas com seu corpo de servidores para avaliação do Grau de Orientação Estratégica, a partir de certas dimensões de interesse organizacional e dos preceitos da própria metodologia do BSC, que apontam se os funcionários estão (e quanto estão) ou não alinhados à estratégia organizacional. Contudo, poder-se-ia perguntar se seriam essas as questões de maior interesse para os servidores e a quais resultados elas podem ou não conduzir, bem como para que (ou para quais interesses) servem os resultados. Enfim, o modelo do BSC apresenta diretrizes bastante definidas para implantação de um sistema de gestão da estratégia sem, no entanto, sustentar-se numa base relacional da comunicação.

Percebe-se que um dos problemas dos quais padece o modelo de comunicação empregado pelos órgãos do Estado está ligado à limitação de seu escopo à dimensão da divulgação de feitos institucionais. Os chamados *Programas de Comunicação e Educação* preconizados por Kaplan e Norton (1997), constituem-se como importantes canais de difusão dos planos de metas e das expectativas das empresas. Contudo, os funcionários (ou servidores), até então, aparecem mais como destinatários de mensagens que buscam legitimar as inovações promovidas pelo BSC do que como interlocutores realmente corresponsáveis (criativos e ativos) no processo de sua implementação e problematização.

Nesse contexto, cabe perguntar como a Secretaria tem mobilizado procedimentos da comunicação pública para engajar seus públicos internos no debate necessário para a

implementação do BSC e para o *alinhamento dos envolvidos* nos procedimentos de gestão propostos. Esta pesquisa busca investir na análise dos fios discursivos e das propostas de interação abertas pela SEF/MG, no intuito, inclusive, de possibilitar que as inovações implicadas nos procedimentos de administração pública adotados, de fato, conquistem a adesão dos envolvidos, abrindo portas para o pretendido alinhamento na direção da implantação da estratégia. Uma conquista somente possível pela comunicação.

Reis (2002, 2006), em seus estudos sobre mudança organizacional, demonstra a consensualidade no reconhecimento da comunicação como fundamental para o sucesso de quaisquer programas de mudança, dentre os quais situa-se a implantação de um programa de gestão estratégica, como no caso desta pesquisa. No entanto, deve-se alertar que essa relevância em nada se relaciona com o investimento dos estudiosos para a temática da comunicação. Quando aparece, a referência é de modo quase implícito, na defesa da qualificação dos gerentes para influenciar seus subordinados (demandando, portanto, um treinamento técnico-instrumental desses profissionais) ou, quando explícita (importância reconhecida), a comunicação consta como

[...] uma competência especializada que pode prover suporte técnico às decisões gerenciais relacionadas à preparação e implementação da mudança, em especial no que se refere à 'venda da ideia' da mudança e à divulgação tanto da mudança propriamente dita quanto do que está mudando. ... [Neste caso,] espera-se e demanda-se que a comunicação responda por ações geralmente da ordem da expressão simbólica e do difusionismo de informações e que o resultado dessas ações seja a influência sobre o comportamento do corpo funcional da organização no sentido de tanto uma não resistência quanto de adesão à proposta de mudança. Grosso modo, sob essas perspectivas hegemônicas, a comunicação é caracterizada como algo que entra no processo de mudança após as tomadas de decisão estratégica; ela não é uma compreensão do contexto decisório de mudança da ótica de suas relações interativas, mas apenas uma competência técnica a serviço da estratégia (enquanto suporte à ação gerencial) - ela é um potente meio de divulgação de mensagens a ser criado, uma campanha para implementação de uma decisão, a divulgação do discurso institucional, etc (REIS, 2006, p.291).

No caso da SEF/MG, concordando com as análises da autora, o que se nota é que a comunicação, enquanto processo estruturado e gerido pela organização, somente começou

a ser formalmente trabalhado após as definições sobre a gestão estratégica já terem sido discutidas e as decisões tomadas. Assim, todo o processo de formulação da estratégia, pela metodologia do planejamento estratégico, e da gestão estratégica, pela metodologia do BSC, já estavam em andamento quando contratou-se uma consultoria especializada para cuidar da comunicação, não havendo um núcleo de comunicação na organização especificamente habilitada para a condução desse processo. Seguindo a metodologia do BSC adotada, a comunicação é pensada nos moldes de um programa para capacitação gerencial para engajar seus subordinados em torno da estratégia e o enfoque é muito menos relacional do que técnico-instrumental.

Como se verá, integrou o plano de ações proposto pela consultoria de comunicação, além de algumas outras iniciativas serem descritas, a implantação de um Comitê de Comunicação transversal, com servidores das principais unidades (e sem uma formação específica em comunicação, importante ressaltar). Mas há de se considerar o impacto dessa desestruturação orgânica para a condução do processo como um todo, no sentido de compreender suas implicações, sob a ótica de suas relações interativas, bem como entender os limites e as potencialidades da comunicação para garantir a efetividade das transformações esperadas.

6. PERCURSO METODOLOGICO

Na fase exploratória desta tese, foi realizada uma pesquisa institucional e, para todo o seu desenvolvimento, foi escolhido o método qualitativo, por meio do estudo de caso incorporado único, analisado pela perspectiva da hermenêutica de profundidade, como descrito a seguir.

6.1 PESQUISA INSTITUCIONAL

A pesquisa institucional tem como objetivo principal conhecer a organização como um todo, envolvendo aspectos estruturais, administrativos, econômicos, culturais, políticos, sociais, históricos, bem como aqueles relacionados a seus processos de gestão, produção e comunicação, dentre outros. Como relata Kunsch (2003), esse tipo de pesquisa é especialmente relevante por possibilitar um estudo abrangente e uma visão de conjunto da situação.

Para a tese, iniciar os trabalhos (fase exploratória) com esta pesquisa compreendeu um esforço de situar a pesquisadora no contexto da SEF/MG, atualizando seus conhecimentos sobre a realidade organizacional. Além da visão de conjunto sobre suas diretrizes estratégicas, esta pesquisa revelou aspectos centrais na configuração dos seus processos de comunicação.

Por tratar-se de uma dimensão exploratória de pesquisa, descrevem-se aqui, separadamente, as técnicas e instrumentos de coleta de dados envolvidos, bem como os protocolos de análise. Para a coleta de dados, foi utilizada a técnica de pesquisa documental, a partir de material institucional da organização, especificamente no que tange à sua comunicação e gestão estratégica.

O roteiro para análise do material na pesquisa institucional seguiu o protocolo adaptado de Kunsch (2003, p.292), a saber: 1. a organização - identificação e dados gerais - história, infraestrutura física, serviços, estrutura organizacional e administrativa, cultura e clima organizacional, diretrizes estratégicas, análise ambiental, responsabilidade social; 2. a comunicação - sistema de comunicação, públicos, estruturas departamentais de comunicação, políticas, filosofias e objetivos, diretrizes estratégicas, processos, técnicas e instrumentos, sistemas de mensuração e avaliação.

6.2 MÉTODO QUALITATIVO

Algumas das críticas mais usuais que marcam os estudos sobre a comunicação organizacional referem-se ao uso de abordagens instrumentalistas, não trazendo contribuições substanciais para a melhor compreensão do fenômeno, além de compreender análises macro-orientadas (considerando a organização como um todo) ou que envolvam apenas a alta administração e, não, os demais membros do corpo organizacional, desprezando, inclusive, os processos de construção de sentido e as implicações humanas da gestão organizacional (o que ela representa e como ela afeta os indivíduos que a vivenciam/experimentam).

Assim, nas últimas décadas, a abordagem interpretativista tem recebido cada vez mais destaque nos estudos organizacionais e, nestes, os processos de gestão têm sido analisados como algo construído, não apenas por meio de diretrizes e ações formalmente institucionalizadas, mas nas interações do dia a dia, à medida que a organização se constrói continuamente como um espectro do contexto social. Por isso, em termos metodológicos, a pesquisa sobre o processo de construção de sentido da estratégia tem exigido dos pesquisadores o uso de técnicas de investigação que

privilegiem a escuta e a observação das percepções dos indivíduos e grupos implicados, ultrapassando o universo preconcebido dos objetos e enfocando, também, aquilo que é produzido pelos atores (SILVA; VERGARA, 2002).

Weick (2001) fala de algumas características encontradas em estudos recentes sobre a criação de sentido nas organizações, como o esforço dos pesquisadores em preservar a ação situada (análise do contexto) e trabalhar *in loco*, a maior valorização do que é dito e do comportamento dos envolvidos mais do que em indicadores formais (*duros*) de pesquisa, a aceitação da escolha pelos locais observados pelo critério da acessibilidade, os desenhos metodológicos preocupados com os processos interacionais e de construção de sentido para fornecer explicações sobre os fenômenos estudados, mais do que com *contagens de frequências*.

Em consonância com essas ponderações, optou-se por desenvolver nesta tese uma pesquisa qualitativa que, com a contribuição de Strauss e Corbin (2008, p.23), pode ser entendida como um

[...] tipo de pesquisa que produza resultados não alcançados através de procedimentos estatísticos ou de outros meios de quantificação. Pode se referir à pesquisa sobre a vida das pessoas, experiências vividas, comportamentos, emoções e sentimentos, e também à pesquisa sobre funcionamento organizacional, movimentos sociais, fenômenos culturais e interação entre nações.

A escolha por esse método na tese deve-se, primordialmente, à própria natureza do problema desta pesquisa, que envolve aspectos subjetivos como a construção de sentido sobre a estratégia pelos atores organizacionais e que são, portanto, difíceis de serem analisados pelos métodos quantitativos e mais convencionais.

Pires (2008) analisaria essa escolha a partir da constituição fundamental do material empírico, que é qualitativo. Para o autor, num esforço de síntese sobre as

principais características da pesquisa qualitativa, trata-se de um estudo: 1) flexível a adaptações durante sua realização, inclusive em relação à construção progressiva do próprio objeto de investigação, que irá melhor se delineando com o desenvolvimento da pesquisa; 2) capaz de se ocupar de objetos complexos, ocultos e/ou furtivos, de difícil apreensão; 3) capaz de abranger dados heterogêneos e combinar diferentes técnicas de coleta de dados; 4) capaz de descrever em profundidade vários aspectos importantes da vida social, no que se refere à cultura e à experiência vivida; 5) aberto ao mundo empírico, valorizando a exploração indutiva do campo de observação, e aos fatos inconvenientes ou negativos, valorizando a criatividade e a solução de problemas teóricos que os mesmos propõem.

6.3 ESTUDO DE CASO

Para Yin (2001, p.19), “[...] os estudos de caso representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo ‘como’ e ‘por que’, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real”, como aqui abordado. Trata-se de uma investigação empírica especialmente apropriada quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos, como as situações da experiência cotidiana nas organizações contemporâneas, o foco desta observação.

Torna-se importante frisar que, segundo o autor, o estudo de caso não compreende (e não deve se confundir com) um método, uma técnica de pesquisa, nem uma tática de coleta de dados, mas refere-se, antes, a uma estratégia abrangente de pesquisa. Isso significa que a escolha por esta estratégia não elimina a necessidade de definição de métodos e técnicas de aproximação e análise do objeto de pesquisa, mas

que contribui para o direcionamento e planejamento do tratamento que será dado a eles. Nesta tese, portanto, a estratégia de estudo de caso visa objetivar e orientar a aplicabilidade da hermenêutica de profundidade, as apostas no método qualitativo e nas técnicas de observação e da Análise Crítica do Discurso, incluindo os procedimentos de coleta e análise de dados.

Na pesquisa de estudo de caso, é possível ainda incluir estudos de caso único ou casos múltiplos. Algumas razões que justificam a escolha do estudo de caso único são que este represente um caso decisivo para testar uma teoria existente, que este se refira a um caso raro ou extremo, que este seja um caso revelador ou um caso-piloto para posterior estudo mais apurado. Acredita-se que este caso seja revelador na medida em que poucos pesquisadores tiveram a oportunidade de investigar o problema proposto, a partir da empiria delineada, o que justifica a condução de um estudo de caso único.

Além disso, o estudo de caso pode ser holístico, se envolver uma unidade de análise, ou incorporado, se envolver mais unidades (ou subunidades) de análise. Um estudo de caso que envolva a natureza global de uma organização configura-se como um projeto holístico, pois engloba uma única unidade de análise. Do contrário, se incorpora mais de uma unidade de análise, de modo que se configure como um projeto mais complexo, configura-se como um projeto incorporado de caso único. Como se pretende analisar, dentro de um caso único, algumas unidades sem, no entanto, perder a referência na organização como unidade maior de análise, desenvolver-se-á um projeto incorporado de caso único.

As pesquisas baseadas em estudos de caso não objetivam constituir-se um conjunto *representativo* de casos cujos resultados possam ser generalizáveis a um

universo maior, pois os estudos de caso “[...] são generalizáveis a proposições teóricas, e não a populações ou universos. Nesse sentido, o estudo de caso (...) não representa uma ‘amostragem’, e o objetivo do pesquisador é expandir e generalizar teorias (generalização analítica) e não enumerar frequências (generalização estatística)” (YIN, 2001, p.29).

O que aprendemos, portanto, com o estudo de cada caso, não é diretamente generalizável nem este é o objetivo da pesquisa. O modo pelo qual o estudo de um caso ilumina o conhecimento sobre determinado objeto não é o da generalização. Trata-se antes de perceber a especificidade de um objeto ou situação. Ao estudarmos outros objetos e situações próximos, não generalizamos para estes o que descobrimos naqueles; em vez disso aprendemos com a análise do primeiro que devemos descobrir agora quais são as especificidades dos demais. Finalmente, quando temos um número de casos bem compreendidos, podemos então construir conceitualmente outro patamar em que os diferentes objetos, mantendo suas especificidades, podem entretanto ser considerados variantes de um padrão mais geral de funcionamento. O que é bastante diferente do gesto de “generalizar” (BRAGA, 2006, p.84).

6.4 A HERMENÊUTICA DE PROFUNDIDADE

Esta pesquisa está apoiada na metodologia da hermenêutica de profundidade proposta por Thompson (1995). Para o autor, que defende a interpretação como método (e talvez o único modo de produzir conhecimento sobre a realidade social), no domínio do saber das ciências sociais, o objeto de análise é peculiar, pois constitui sempre “[...] uma construção simbólica significativa, que exige uma interpretação. Por isso, devemos conceder um papel central ao processo de interpretação, pois somente desse modo poderemos fazer justiça ao caráter distintivo do campo-objeto” (THOMPSON, 1995, p.355). Nesse sentido, a hermenêutica de profundidade é menos um método e mais uma orientação metodológica, ou um macrorreferencial metodológico que direciona o uso das diversas técnicas de apreensão da realidade

social, a partir da interpretação (ou, como pondera o autor, como reinterpretação dos fenômenos significativos).

Nesse sentido, a hermenêutica em profundidade sugere uma série sistematizada de procedimentos que possibilitam a análise cultural pela interpretação do pesquisador, inter-relacionando perspectivas que compõem os fenômenos sociais “[...] de uma maneira sistemática, combinados dentro de um movimento de pensamento coerente, que iluminará diferentes aspectos desses fenômenos multifacetados” (THOMPSON, 1995, p.356).

Para esta pesquisa, a hermenêutica veio ao encontro de todas as premissas que foram defendidas no referencial teórico. Primeiro, porque a hermenêutica inscreve suas análises no âmbito da vida cotidiana e, além disso, preocupa-se com os modos pelos quais as formas simbólicas são interpretadas (não necessariamente em elaboração direta) pelas próprias pessoas que as produzem. Segundo essas premissas, devem-se estar atentos, enquanto pesquisadores sociais, pelos modos pelos quais as pessoas orientam suas ações no seu dia a dia, construindo a realidade que lhes aparece como objeto. Nesse caso, ao pesquisador cabe interpretar (ou reinterpretar, já que os sujeitos observados são eles mesmo interpretantes de sua própria realidade) um fenômeno que se constrói na interação dos sujeitos e que, nas palavras do autor, compreende “[...] uma interpretação do entendimento cotidiano – ou, como o denominarei, uma interpretação da doxa, uma interpretação das opiniões, crenças e compreensões que são sustentadas e partilhadas pelas pessoas que constituem o mundo social” (THOMPSON, 1995, p.364).

Ao analisar os modos como os servidores fazendários vivenciam a estratégia que ajudam a construir, no curso de sua prática laboral na SEF/MG, falar-se-á da

interpretação sobre o modo como estes sujeitos interpretam sua realidade (e a própria estratégia). Ao falar em interpretação de formas simbólicas, deve-se, contudo, se preocupar de modo mais rigoroso em garantir a legitimidade da pesquisa, a partir de procedimentos científicos que não a deixem resvalar para a subjetividade exacerbada.

Um dos principais cuidados colocados pelo autor, nesse sentido, refere-se a não limitar a análise das formas simbólicas a elas mesmas, sempre contextualizando-as sócio-historicamente. No caso da comunicação organizacional, especial atenção deve ser tomada no sentido, por exemplo, de analisar um material institucional ou promocional (uma peça gráfica, um texto, uma imagem ou qualquer materialidade simbólica) desarticulada das múltiplas relações que a configuram como tal. Ou seja, realizando uma análise a-histórica, desvinculando-a dos seus contextos de produção, recepção ou circulação.

Muitas vezes as formas simbólicas são analisadas separadamente dos contextos em que elas são produzidas e recebidas pelas pessoas que rotineiramente dão sentido a essas formas e as integram a outros aspectos de suas vidas. [...] A interpretação da doxa é um ponto de partida indispensável da análise, mas não é o fim da história. [...] Sem esquecer a interpretação da doxa, devemos ir além desse nível de análise, para tomar em conta outros aspectos das formas simbólicas, aspectos que brotam da constituição do campo-objeto (THOMPSON, 1995, p. 364).

De modo a responder a esses desafios, o autor propõe que a hermenêutica de profundidade deve constituir-se em um referencial metodológico amplo, abrangendo três fases (não exatamente sequenciais) ou procedimentos principais: uma fase de análise sócio-histórica, uma fase de análise formal ou discursiva e uma fase de interpretação/reinterpretação.

Para o autor, a análise sócio-histórica tem como objetivo “[...] reconstruir as condições sociais e históricas de produção, circulação e recepção das formas

simbólicas” (THOMPSON, 1995, p. 366) que podem ser percebidas em quatro aspectos básicos dos contextos sociais, cada qual definindo um nível de análise distinto: as situações espaço-temporais, as formas simbólicas, as instituições sociais e os meios técnicos que conformam a interação em análise, detalhadas a seguir.

1. as situações espaço-temporais em que as formas simbólicas são produzidas e recebidas são sempre específicas e devem ser observadas;
2. as formas simbólicas em jogo, em certos campos de interação, também precisam ser referenciadas. Nas palavras do autor, em consonância com os pressupostos de Pierre Bourdieu já apresentados,

[...] podemos analisar um campo como um espaço de posições e um conjunto de trajetórias, que conjuntamente determinam algumas das relações entre pessoas e algumas das oportunidades acessíveis a elas. Na consecução de cursos de ação dentro de campos de interação, as pessoas empregam vários tipos e quantidades de recursos ou “capital” disponível a elas, assim como uma variedade de regras, convenções e “esquemas” flexíveis. Esses esquemas não são regras muito explícitas e claramente formuladas, mas estratégias implícitas e tácitas. Eles existem na forma de conhecimento prático, gradualmente inculcado e continuamente reproduzido nas atividades comuns da vida cotidiana (THOMPSON, 1995, p. 366).

3. as instituições sociais, entendidas como conjuntos relativamente estáveis de regras e recursos, precisam ser compreendidas juntamente com as relações sociais que são estabelecidas por eles. É importante ressaltar a distinção que o autor faz entre instituições sociais e estruturas sociais, apesar de, neste estudo, serem tomadas como sinônimos. Para ele,

[...] analisar instituições sociais é reconstruir os conjuntos de regras, recursos e relações que as constituem, é traçar seu desenvolvimento através do tempo e examinar as práticas e atitudes das pessoas que agem a seu favor e dentro delas. Podemos distinguir a análise das instituições sociais, assim consideradas, da análise do que se poderia

chamar de estrutura social. Emprego o último conceito para me referir às assimetrias e diferenças relativamente estáveis que caracterizam as instituições sociais e os campos de interação. Analisar a estrutura social é identificar as assimetrias, as diferenças e as divisões (THOMPSON, 1995, p. 367).

4. os meios técnicos que dão suporte às interações entre os indivíduos precisam ser analisados já que são eles que conferem às formas simbólicas determinadas características, certo grau de fixidez, certo grau de reprodutibilidade, e certa possibilidade de participação para os sujeitos que empregam o meio.

Na fase da análise discursiva, a preocupação se volta aos objetos e expressões que circulam nos campos sociais, entendidos também como construções simbólicas complexas que apresentam uma estrutura articulada que precisa ser interpretada.

O uso de expressões na comunicação do dia-a-dia é ordenada, mas esta ordem deriva de, e reproduz uma gramática prática, uma sintaxe prática, que é tanto adquirida, como empregada no intercâmbio corrente das expressões linguísticas do dia-a-dia. Conseqüentemente, embora as instâncias do discurso sejam sempre situadas em circunstâncias sócio-históricas particulares, elas também apresentam características e relações estruturais que podem ser analisadas formalmente, com a ajuda de vários métodos do que eu chamei de análise discursiva (THOMPSON, 1995, p. 371).

Se os métodos de análise discursiva, na tentativa de desvelar os padrões que estruturam uma forma simbólica, operam pelo princípio da fragmentação, a fase da interpretação constitui-se em um esforço de síntese, na medida em que organiza um processo de construção criativa de possíveis significados, complementando a análise sócio-histórica e a análise formal ou discursiva.

Assim, a hermenêutica de profundidade pode ser entendida como uma diretriz metodológica que acolhe múltiplas técnicas de pesquisa por meio das quais se possa analisar sistemática e apropriadamente as formas simbólicas. Ou seja, para que os

aspectos culturais possam ser analisados “[...] de uma maneira que faça justiça ao seu caráter de construtos situados social e historicamente, que apresentam uma estrutura articulada através da qual algo é representado ou dito” (THOMPSON, 1995, p. 377).

Vale ressaltar que, tanto na proposição do autor quanto nesta pesquisa, a interpretação da ideologia (enquanto conjunto de convicções de um grupo que o distingue, num campo de luta simbólica, de outros com convicções distintas) recebe papel de destaque como uma forma específica de hermenêutica de profundidade, já que possibilita

[...] realçar as maneiras como o significado serve para estabelecer e sustentar relações de dominação. A interpretação da ideologia é uma interpretação das formas simbólicas que procura mostrar como, em circunstâncias específicas, o sentido mobilizado pelas formas simbólicas serve para alimentar e sustentar a posse e o exercício do poder. Por conseguinte, a interpretação da ideologia, embora implementando as diferentes fases do enfoque da HP, dá uma inflexão crítica a essas fases, ela as usa com a finalidade de identificar o significado ao serviço do poder. [...] Quando empregada na interpretação da ideologia, a análise sócio-histórica deve prestar atenção particular às relações de dominação que caracterizam as instituições sociais e os campos de interação. Pois nós estamos interessados nas maneiras em que essas relações são alimentadas e sustentadas pelas formas simbólicas que circulam no campo social. Não podemos compreender o caráter ideológico das formas simbólicas sem realçar as relações de dominação que essas formas podem adquirir, em circunstâncias específicas, para seu estabelecimento e sustentação (THOMPSON, 1995, p. 378).

Nesse sentido, interpretar a ideologia a partir da hermenêutica de profundidade compreende o esforço de “[...] explicitar a conexão entre o sentido mobilizado pelas formas simbólicas e as relações de dominação que este sentido ajuda a estabelecer e sustentar” (THOMPSON, 1995, p. 379). Ou seja, parte-se do campo simbólico (notadamente expresso no discurso) para desvelar as lutas por ele incorporadas, em uma interpretação crítica do discurso.

6.5 DESCRIÇÃO DO *CORPUS*

O processo de amostragem representativa é tradicionalmente considerado o bastião da cientificidade de uma pesquisa e compreende o esforço de, a partir de determinadas técnicas, alcançar a representatividade de uma amostra, de modo que os resultados obtidos pela análise da amostra possam ser generalizáveis para toda a população de pesquisa. Isto é possível por meio do emprego de técnicas estatísticas e se a distribuição de algum critério for idêntica tanto na população quanto na amostra. No entanto, como explicam Bauer e Aarts (2002), a lógica da amostragem representativa não é útil para todas as situações de pesquisa. As ações, conversações e interações humanas, por exemplo, configuram-se como objetos de estudo que tomam como referência *populações desconhecidas*, no sentido de que, mesmo um conjunto determinado de atores analisados são capazes de produzir um conjunto infinito de elementos (impossíveis de serem conhecidos, portanto), quando em interação.

Em qualquer momento, o número de frases possíveis é infinito, porque o espaço de combinação de palavras é um recurso infinito. Falas, conversações e interações humanas são sistemas abertos, cujos elementos são as palavras e os movimentos, em um conjunto infinito de sequências possíveis. Para sistemas abertos, a população é, em princípio, impossível de ser conhecida (BAUER; AARTS, 2002, p. 43).

Desse modo, como esta pesquisa visa investigar justamente a interação entre os indivíduos em um ambiente organizacional, empreende-se a construção de um *corpus* que, segundo Barthes, *apud* Bauer e Aarts (2002, p. 44), compreende “[...] uma coleção finita de materiais, determinada de antemão pelo analista, com (inevitável) arbitrariedade, e com a qual ele irá trabalhar”. Para tal construção, os linguistas sugerem que, em primeiro lugar, o analista proceda preliminarmente ao delineamento de seu *corpus* (cujos materiais devem ser tão homogêneos quanto possível); depois,

que analise essa variedade para, num terceiro momento, ampliar o *corpus* de dados até que não se descubra mais variedade de descobertas relevantes sobre eles.

Assim, o *corpus* desta pesquisa foi composto unicamente por material textual, coletado a partir de duas fontes de dados: a primeira, de dados secundários, utilizando a técnica de análise documental – material institucional da SEF/MG sobre gestão estratégica e comunicação; a segunda, de dados primários, utilizando as técnicas de observação, conforme detalhamento a seguir. Eles foram selecionados no decorrer da própria pesquisa, à medida que se mostraram mais ou menos relevantes aos objetivos propostos.

Na observação, as anotações do trabalho de campo constituíram o material textual que integrou o *corpus*. Ao analisar a variedade de representações presentes no material, aprofundou-se o investimento no *corpus* com a coleta de mais dados até alcance do princípio da saturação, ou seja, até que não foram encontradas mais novidades significativas que valessem maior aprofundamento na pesquisa. Retomando Bauer e Aarts (2002, p. 59),

[...] a seleção para pesquisa qualitativa é um processo cíclico, e um processo cíclico requer um critério para finalizar, senão o projeto de pesquisa não teria fim. Saturação é o critério de finalização - investigam-se diferentes representações, apenas até que a inclusão de novos estratos não acrescente nada de novo. Assume-se que a variedade representacional é limitada no tempo e no espaço social. A identificação de mais variedade iria crescer desproporcionalmente os custos do projeto; então o pesquisador decide parar de investigar novos estratos.

6.6 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS

Como técnicas de coleta de dados, recorreu-se à pesquisa documental e à observação direta. A pesquisa documental – levantamento de dados secundários -

abrangeu materiais institucionais da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais sobre sua gestão estratégica, compreendendo o período de 2003 a 2013. Trata-se do período no qual as ações de planejamento e implementação da gestão estratégica foram desenvolvidas na organização. Na fase de observação direta, a pesquisadora acompanhou as reuniões de Avaliação de Desempenho Estratégico (ADE) de algumas de suas unidades, compreendida como atividade central na rotina de trabalho de um grupo de servidores fazendários, durante os meses de setembro a novembro de 2013.

A observação é uma técnica direta de pesquisa qualitativa que pressupõe o envolvimento do pesquisador que observa pessoalmente situações e comportamentos pelos quais se interessa, sem tomá-los somente a partir das categorias já utilizadas por aqueles que vivem as situações.

Trata-se de uma técnica direta, já que há um contato com informantes. Trata-se, também, de uma observação não-dirigida, na medida em que a observação da realidade continua sendo o objetivo final e, habitualmente, o pesquisador não intervém na situação observada. Trata-se, ainda, de uma análise qualitativa, uma vez que entram em jogo anotações para descrever e compreender uma situação, mais do que números para enumerar as freqüências de comportamentos (JACCOUD e MAYER, 2008, p.255).

Há de se considerar que a observação dos fenômenos, qualquer que seja a sua natureza, está no cerne de todo modo de apreensão da realidade com pretensões científicas, sendo, portanto, condição fundamental da produção do conhecimento. Enquanto procedimento metodológico, vai ao encontro dos pressupostos teóricos desta tese, sendo uma vertente amplamente utilizada e difundida pelos sociólogos da Escola de Chicago, a partir do entendimento de que não existem fatos sociais a serem descobertos, mas “[...] sim ações coletivas e processos sociais que podem ser em parte apreendidos por meio de interações diretas, cuja significação – cabe não negligenciar – não é determinada previamente” (JACCOUD e MAYER, 2008, p. 255).

Uma das grandes críticas à observação enquanto procedimento científico relaciona-se ao papel e à posição do pesquisador no campo de pesquisa, ou à questão do distanciamento entre sujeito (pesquisador) e objeto. A própria escolha entre a visibilidade ou não, e a passividade ou a participação como modo de inserção relacionam-se a uma pretendida (ou não) atitude de neutralidade (no sentido de não impedir vieses) bem como à necessidade de ganhar a confiança dos observados. Normalmente, pesquisador e pesquisados não se conhecem antes do início da pesquisa, sendo necessário o estabelecimento de vínculos de confiança mútua que viabilizem a abertura para a realização da pesquisa.

Neste caso, o contato foi precedido por trabalho desenvolvido em sistemática de consultoria, em 2009, pela pesquisadora para a organização pesquisada. Naquele momento, a autora da tese participou ativamente dos trabalhos de pesquisa para um diagnóstico institucional sob a forma do Grau de Orientação Estratégica (GROE), que originou o Plano de Comunicação para a Gestão da Estratégia da SEF/MG. Integrou suas ações um contato próximo com, especialmente, três integrantes do Comitê da Estratégia, diretamente ligado ao Gabinete do Secretário: o Assessor de Comunicação, Wagner Domingues, a Assessora de Gestão Estratégica e Inovação (AGEI), Helenice Machado Mendes Rutkowski e sua Diretora, Aline Chevrant Campos. Integraram as atividades desenvolvidas nesse período e, contando com a participação da pesquisadora, o desenho metodológico para alcance dos objetivos colocados - que incluíram uma série de grupos focais e entrevistas em profundidade com toda a alta gerência do órgão (pesquisa exploratória)-, o desenvolvimento do instrumento de coleta de dados para aferição do GROE, sua aplicação e análise, bem como o diagnóstico e o plano de comunicação da Gestão da Estratégia da SEF/MG.

Assim, houve uma aproximação anterior que favoreceu os vínculos de confiança e viabilizou a realização da presente pesquisa na organização. Mais uma vez, o Comitê da Estratégia atuou como facilitador do processo, no sentido de aprovar diretamente junto ao Secretário de Fazenda a participação da pesquisadora como observadora das reuniões de ADE, o que, por conseguinte, possibilitou/exigiu a abertura por parte de cada Superintendente, Diretor ou servidor a ele subordinado.

Por outro lado, essa experiência prévia foi considerada enriquecedora enquanto fonte prévia de observação (como uma pesquisa exploratória), e não desejou-se apagá-la das análises, na busca de uma pretensa neutralidade científica. Pelo contrário e em consonância com uma tendência mais atual que preconiza a plena participação do pesquisador como contribuição benéfica ao processo de produção do saber, buscou-se trazer assumidamente toda a bagagem para facilitar a própria compreensão da realidade observada.

Além disso, a presença desta pesquisadora nas reuniões de ADE foi sempre anunciada pelo condutor das mesmas aos seus participantes, com uma breve apresentação de suas credenciais, seus objetivos da pesquisa (*análise sobre a comunicação no processo de implantação do BSC na SEF/MG*) e seu modo de inserção naquele ambiente (a chancela do Secretário e o pedido para que a condução dos trabalhos seguisse o mais naturalmente possível). Contudo, não houve expectativa quanto à possibilidade da presença ser considerada *invisível*, anulada enquanto agente externo e desconsiderada para que as interações acontecessem exatamente do modo como seriam no caso de não haver um trabalho de observação sendo realizado. A questão que os apontamentos metodológicos orienta é para a possibilidade (e potencialidade) em realizar uma leitura que integre também a presença do pesquisador

na análise, mesmo que trazendo a modificação de certos comportamentos – uma perspectiva que se mostrou extremamente interessante nesta pesquisa, quando o gestor interrompia alguma falar para explicar mais detalhadamente algum ponto, dirigindo-se diretamente à pesquisadora, quando solicitava mais clareza nas explanações ou mesmo que se evitasse o uso das muitas siglas com que os servidores fazem referência às unidades da SEF/MG, por exemplo.

Assim, a busca desta pesquisadora foi pela observação das reuniões de ADE como processo organizacional (e social) sendo compreendido em seu próprio curso e sendo a própria compreensão (um processo de investidura do pesquisador) participante da construção do objeto observado. A crítica quanto a uma fraca cientificidade dessa perspectiva, pelo fato de considerar, desse modo, a subjetividade do pesquisador, é tomada nas escolhas metodológicas feitas, em contrário, como potencialidade da pesquisa.

Na concepção subjetiva e construtivista, a subjetividade não aparece como um viés ou um elemento de invalidação, mas contrariamente, como um dado, que é parte integrante do processo de elaboração do saber, e deve ser plenamente inserido no procedimento de análise dos dados (JACCOUD; MAYER, 2008, p. 277).

Para isso, no entanto, buscou-se resguardar os cinco eixos de observação propostos por Angers, *apud* Jaccoud e Mayer (2008, p. 267) como premissas de validação do estudo em questão e como diretrizes que nortearam as anotações em caderno de campo, produzido a partir das observações realizadas.

1. Onde está sendo realizada a observação? É a descrição do local (descrição do lugar, dos objetos, do ambiente);
2. Quem são os participantes? É a descrição dos participantes (sua função e características gerais);

3. Por que os participantes estão aí? É a descrição das finalidades e dos objetivos (as razões formais ou oficiais de sua presença nesse local ou outros motivos);
4. O que se passa? É a descrição da ação (os gestos, os discursos, as interações);
5. O que se repete e desde quando? É a descrição da duração e da frequência (história do grupo, frequência da ação, ou seja, inscrição temporal da atividade).

Assim, os diários de campo com as anotações registradas durante a observação possibilitaram uma *descrição narrativa* a partir desses eixos temáticos, que guiaram a observação e análise para uma melhor compreensão dos fenômenos observados e, insistindo no reforço, sem desconsiderar e até valorizando a subjetividade da pesquisadora.

É de se ressaltar que a escolha pela observação das reuniões de ADE se mostrou extremamente acertada e coerente com o referencial teórico na medida em que esses encontros constituem momentos de interação em que os servidores realizam a ação estratégica, prevista na metodologia do BSC, acionando seus recursos materiais e simbólicos para condução de seus propósitos enquanto agentes organizacionais. Desse modo, observar essa ação e o discurso acionado, construído e empregado no bojo dessa ação (e em relação à perspectiva dos demais agentes) pareceu muito mais interessante enquanto material analítico do que uma fala mais elaborada e estruturada que poderia vir com o uso de outras técnicas, como a entrevista em profundidade ou o grupo focal que, inicialmente, haviam sido cogitadas como técnicas de pesquisa.

Se a metodologia da observação, tanto quanto os demais métodos de coleta de dados nas ciências humanas, não apresenta critérios absolutos de cientificidade, vale ressaltar que têm sido resgatados e muito valorizados no âmbito, não apenas das

pesquisas sociais, mas também dos estudos organizacionais e da estratégia. Citando Mintzberg, por exemplo, Jaccoud e Mayer (2008) relatam que a observação do funcionamento organizacional é um procedimento de base que merece, precisa e está sendo resgatado com o intuito de formular interpretações mais criativas sobre o contexto organizacional. Para os autores, a teoria das organizações foi, até o momento, bastante obscurecida pela obsessão do rigor científico e da medida estatística e a observação é uma técnica promissora na superação dessa rigidez metodológica para ampliação das possibilidades de produção do conhecimento.

6.7 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS E PROTOCOLOS DE ANÁLISE

Os instrumentos de coleta de dados foram os roteiros de pesquisa institucional e o diário de campo para a observação direta. Este último compreendeu o conjunto de anotações sistemáticas da observação empreendida. Como forma de objetivar o trabalho, adotou-se como estrutura básica a síntese proposta por Schatzman e Strauss, *apud* Jaccoud e Mayer (2008) que distingue três tipos de anotações: primeiro, as metodológicas, que são a descrição do desenvolvimento das atividades da pesquisa e da inserção do pesquisador no meio; segundo, as teóricas, que são as anotações sobre a interpretação teórica das situações vividas; terceiro, as descritivas, que são o registro detalhado das situações observadas, indicando datas, locais, pessoas pesquisadas, atividade e horário da observação, aos moldes do que já apresentado. O primeiro tipo de anotação, metodológica, é o que se fez até aqui. Já as anotações teóricas e descritivas constarão nesta publicação, na fase analítica, de modo sintético e genérico, como se verá, para preservar a confidencialidade dos dados e participantes, conforme acordado com a instituição, mas servindo aos interesses da pesquisa.

6.8 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS - ANÁLISE CRÍTICA DO DISCURSO

Os dados da pesquisa, levantados a partir de documentos institucionais da SEF/MG relativos à sua gestão estratégica, foram organizados e interpretados segundo os objetivos da investigação proposta: análise documental. O objetivo perseguido com esse tipo de análise foi consonante com a descrição de Cellard (2008) sobre o documento, como um material que inscreve a dimensão temporal na análise social, contribuindo para uma mais acurada compreensão do social. Ou seja, a partir do documento, pode-se, por exemplo, “[...] operar um corte longitudinal que favorece a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas, etc., bem como o de sua gênese até nossos dias” (CELLARD, 2008, p. 295).

Todo o *corpus* da pesquisa foi analisado à luz da Análise Crítica do Discurso (ACD), a partir dos trabalhos de Fairclough (2001, 2003), Chouliaraki e Fairclough (1999) e Wodak e Meyer (2009), com o intuito de revelar aspectos-chaves conformadores do discurso da estratégia bem como identificar a negociação de significados presente no discurso dos servidores (e também da organização). Ou seja, buscou-se evidenciar como o discurso não é uma construção meramente textual, mas revela aspectos da complexa relação com o contexto (a interação situada) e com estruturas sociais mais amplas. Pretende-se revelar, portanto, o discurso como dispositivo de engajamento, questionamento, confrontação ou outras possibilidades de posicionamento frente a outros discursos que, de algum modo, interpelam e participam da constituição daquele construído pelos atores.

Sobre a ACD, referenciando Fairclough (2001, p. 90), considera-se discurso como “[...] o uso de linguagem como forma de prática social e não como atividade puramente individual ou de reflexo de variáveis situacionais”. Ou seja, o discurso é não somente um modo de representação, mas também de ação, uma forma com que “as pessoas podem agir sobre o mundo e especialmente sobre os outros” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 90). E isso implica reforçar o entendimento da comunicação como constituinte do tecido cultural, ao mesmo tempo em que se restringe por ele. Nas palavras do autor, fala-se de

[...] uma relação dialética entre o discurso e a estrutura social, existindo mais geralmente tal relação entre a prática social e a estrutura social - a última é tanto uma condição como um efeito da primeira. Por outro lado, o discurso é moldado e restringido pela estrutura social no sentido mais amplo e em todos os níveis [...] (FAIRCLOUGH, 2001, p.91).

Com essa escolha metodológica, ratifica-se o entendimento da comunicação como espaço de constituição da vida coletiva, como instância de forja e transformação da cultura e do sentido das práticas sociais. Os processos comunicativos não são apenas o que os sujeitos dizem, mas também os papéis que assumem e os modos pelos quais se constroem socialmente. Chama-se, assim, a atenção para o aspecto constitutivo das práticas comunicativas e para o entendimento de que as mudanças organizacionais e sociais apontadas são subsidiadas por práticas discursivas, de modo que transformações discursivas podem ser consideradas caminho para transformações ou cristalizações culturais, organizacionais e sociais. Nas palavras do autor, “[...] as hegemonias em organizações e instituições particulares, e no nível societário, são produzidas, reproduzidas, contestadas e transformadas no discurso (FAIRCLOUGH, 2001, p. 28). De modo que todo processo de mudança também se deixa ver pelas práticas discursivas que o viabilizam ou dificultam.

Há muitos exemplos de mudança - mudança nas relações entre médicos e pacientes, entre políticos e o público, entre mulheres e homens no local de trabalho e na família, todas elas parcialmente constituídas por novas práticas discursivas. Além disso, o destaque cada vez maior do discurso nas transformações sociais relaciona-se, como sugeri anteriormente, com uma preocupação para controlar o discurso - causar mudanças nas práticas discursivas como parte da engenharia da mudança social e cultural. Estamos observando uma 'tecnologização do discurso', em que tecnologias discursivas, um tipo de 'tecnologias de governo' [...], são sistematicamente aplicadas em uma variedade de organizações por tecnólogos profissionais que pesquisam, redesenham e fornecem treinamento em práticas discursivas (FAIRCLOUGH, 2001, p. 26).

A ACD propõe o entendimento da linguagem, não apenas como representação, mas enquanto prática social, um modo de ação historicamente situado e socialmente construído e constitutivo de identidades e relações sociais. Interessa-se particularmente pela relação entre linguagem e poder, ou seja, a noção do discurso enquanto prática, antes de mais nada, política.

O discurso como prática política estabelece, mantém e transforma as relações de poder e as entidades coletivas (classes, blocos, comunidades, grupos) entre as quais existem relações de poder. O discurso como prática ideológica constitui, naturaliza, mantém e transforma os significados do mundo de posições diversas nas relações de poder (FAIRCLOUGH, 2001, p. 94).

Assim, é preocupação central da ACD observar as questões sociais a partir do discurso construído para falar sobre ele, ou seja, “[...] investigar criticamente como um problema social (a *social wrong*) é expressa, sinalizada, constituída, legitimada, e assim por diante, através do uso da linguagem (ou do discurso)” (WODAK, 2004, p. 225). Ou seja, é na prática da linguagem, ou na prática discursiva, que se ratificam ou se retificam os sistemas de valores, podendo tanto reproduzir quanto abalar a ordem posta.

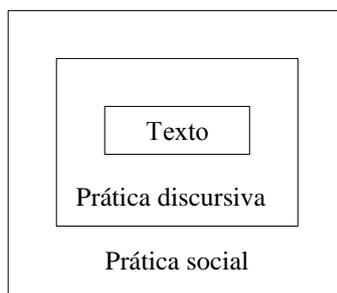
A prática discursiva é constitutiva tanto de maneira convencional como criativa - contribui para reproduzir a sociedade (identidades sociais, relações sociais, sistemas de conhecimento e crença) como é, mas também contribui para transformá-la (FAIRCLOUGH, 2001, p.92).

A análise das práticas discursivas, numa perspectiva da ACD, relaciona dialeticamente a análise textual e a análise da prática social. Por isso, os objetos de investigação ultrapassam o texto (ou a análise textual), sem dele prescindir, para incorporar sua relação com estruturas sociais mais amplas, que conformam sua produção, e os processos sociais por meio dos quais os indivíduos constroem sentido em suas interações – por meio daqueles textos. Ou seja, a análise dos textos é sempre uma análise em relação, uma relação dialética com as práticas discursivas e sociais.

Acredito que a análise da prática discursiva deva envolver uma combinação do que se poderia denominar ‘microanálise’ e ‘macroanálise’. A primeira é o tipo de análise em que os analistas da conversação se distinguem - a explicação do modo preciso como os participantes produzem e interpretam textos com base nos recursos dos membros. Mas isso deve ser complementado com a macroanálise para que se conheça a natureza dos recursos dos membros (como também das ordens de discurso) a que se recorre para produzir e interpretar os textos e se isso procede de maneira normativa ou criativa (FAIRCLOUGH, 2001, p.115).

A partir desse entendimento, Fairclough (2001) propõe um modelo tridimensional de análise em que relaciona texto, discurso e prática social, considerando que “[...] qualquer ‘evento’ discursivo (isto é, qualquer evento de discurso) é considerado como simultaneamente um texto, um exemplo de prática discursiva (produção, distribuição, consumo) e um exemplo de prática social” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 22), contribuindo para a construção tanto das identidades sociais (as posições de sujeito para os sujeitos sociais) quanto das próprias relações sociais e os sistemas de conhecimento e crença. Essa concepção tridimensional do discurso pode ser representada a partir da figura 7, mostrada a seguir.

Figura 7 - Concepção tridimensional do discurso



Fonte: FAIRCLOUGH, 2001, p.101.

Assim, fazem parte do modelo tridimensional de análise de Fairclough (2001) as três dimensões do discurso: texto, prática discursiva e prática social. Entendendo por texto qualquer instância da linguagem em uso, falada ou escrita; por prática discursiva a interação específica em que se configuram os processos de construção de sentidos entre os interlocutores (relaciona-se, pois aos processos de produção, distribuição e consumo textual); por prática social a dimensão social mais ampla (recortada em aspectos econômicos, políticos e institucionais particulares) em que o discurso é gerado.

O autor sugere que a análise do texto (o discurso como texto) seja categorizada em: vocabulário (nível unitário das palavras), gramática (como as palavras se combinam em frases), coesão (as ligações entre orações e frases) e estrutura textual (as propriedades organizacionais de maior escala do texto, a arquitetura do texto). No entanto, o autor propõe que a análise textual é parte importante da análise do discurso, mas essa não é apenas linguística - deve oscilar entre o texto específico e a ordem do discurso, a estruturação social relativamente estável da linguagem, que é um elemento relativamente estável da estruturação das práticas sociais.

Complementam a análise do discurso as dimensões da prática discursiva e a social. Como prática discursiva, o analista interessa-se pelos aspectos sociocognitivos de produção e interpretação textual, ou seja, aos recursos interiorizados que os interlocutores trazem consigo e como são utilizados. Enfatizam-se, pois, a força dos enunciados (tipos de atos de fala empregados, o componente acional do texto, a ação social que realiza); a coerência (os modos de interpelação dos interlocutores, a partir de certos viéses ideológicos, já que a coerência não é entendida como uma propriedade do texto, mas como um processo interpretativo, de acordo com o modo como o texto posiciona os intérpretes, com conexões e inferências apoiadas em pressupostos necessariamente ideológicos) e a intertextualidade (relações dialógicas entre textos e outros textos – intertextualidade manifesta; e relações entre ordens de discurso, intertextualidade constitutiva/interdiscursividade).

A análise da prática social, por sua vez, fundamenta-se na relação do discurso com a ideologia e hegemonia. Na perspectiva da ideologia, preocupa-se com aspectos textuais investidos ideologicamente (principalmente os sentidos das palavras, as pressuposições, as metáforas e os estilos) e, na perspectiva da hegemonia, com as orientações econômicas, políticas, ideológicas e culturais das práticas sociais, buscando-se perceber “[...] como o texto se insere em focos de luta hegemônica, colaborando na articulação, desarticulação e rearticulação de complexos ideológicos (RESENDE; RAMALHO, 2005, p.30). Merece atenção o entendimento que Fairclough (2001, p.117) tem sobre ideologias como

[...] significações/construções da realidade (o mundo físico, as relações sociais, as identidades sociais) que são construídas em várias dimensões das formas/sentidos das práticas discursivas e que contribuem para a produção, a reprodução ou a transformação das relações de dominação.

Nesse sentido, as ideologias embutidas nas práticas discursivas são tanto mais eficazes quanto se tornam naturalizadas e adquirem o *status* de senso comum, cabendo ao analista crítico do discurso justamente o papel de revelar tais posições para que os sujeitos possam agir sobre a realidade social. Ou seja, para o autor, a ideologia está tanto nas estruturas (ordens do discurso) quanto nos eventos discursivos (no modo como os sujeitos são posicionados ideologicamente) e a intervenção do analista do discurso, revelando as ideologias embutidas, pode contribuir para que os interlocutores ajam criativamente e reestruturem suas práticas sociais. Mais que isso, ele considera uma ordem de discurso como uma

[...] faceta discursiva do equilíbrio contraditório e instável que constitui uma hegemonia [de modo que a articulação e rearticulação de ordens de discurso constituem] um marco delimitador na luta hegemônica. [...] Além disso, a prática discursiva, a produção, a distribuição e o consumo (como também a interpretação) de textos são uma faceta da luta hegemônica que contribui em graus variados para a reprodução ou a transformação não apenas da ordem de discurso existente [...] mas também das relações sociais e assimétricas existentes (FAIRCLOUGH, 2001, p.123).

Essas dimensões do discurso - texto, prática discursiva e prática social - referem-se, para o autor, cada uma a uma das “[...] três funções da linguagem e a dimensões de sentido que coexistem e interagem em todo discurso” (FAIRCLOUGH, 2001, p.92), que são as seguintes:

- a função identitária (os modos pelos quais as identidades sociais são construídas no discurso);
- a relacional (os modos pelos quais as relações sociais entre os interlocutores são negociadas e representadas no discurso);
- a ideacional (os processos de construção de sentido a partir dos textos, ou seja, os modos pelos quais “[...] significam o mundo e seus processos, entidades e relações” (FAIRCLOUGH, 2001, p.92).

Este é o ponto que interessa: a proposta do autor de enfatizar no discurso tanto sua força conservadora (de cristalização das identidades e relações sociais, perpetuando os sistemas existentes) quanto sua força criativa (na medida em que a transformação social se dá, também, pelos discursos e pelos modos pelos quais os sujeitos constroem sentido sobre suas ações no mundo).

A continuação dos estudos de Norman Fairclough, com Lilie Chouliaraki, incluiu maior preocupação com (ou foco nas) mudanças globais de larga escala e o papel central da linguagem no bojo dessas transformações, no que chamou de modernidade tardia. Suas análises partem, como sintetizam Resende e Ramalho (2005, p.32), de “[...] uma concepção da vida social constituída em torno de práticas, e da prática social como ação habitual da sociedade institucionalizada, traduzida em ações materiais, em modos habituais de ação historicamente situados”. Por práticas, os autores compreendem “[...] os modos habituais pelos quais os indivíduos investem recursos (materiais e simbólicos) para agirem juntos no mundo, em contextos de tempo e espaço particulares (CHOULIARAKI; FAIRCLOUGH, 1999, p.21. Tradução livre).

Nesse contexto, a prática social é composta de vários momentos que, articulados, são internalizados pelos sujeitos: o discurso (ou semiose), a atividade material, os fenômenos mentais (crenças, desejos, valores, ou seja, ideologias) e as relações sociais (relações de poder, lutas hegemônicas). Uma prática particular é uma configuração de diversos desses momentos ou elementos que vão sendo internalizados pelos sujeitos no dia a dia de suas interações, conformando a cultura e a realidade social.

Uma importante característica das transformações econômicas, sociais e culturais da modernidade tardia é que elas existem como discursos tanto quanto processos extra-discursivos que elas conformam, e os processos que se conformam fora dos discursos são moldados substancialmente por estes discursos (CHOULIARAKI; FAIRCLOUGH, 1999, p.4. Tradução livre).

Em seus trabalhos mais recentes, Norman Fairclough recupera os principais conceitos e modelos anteriormente elaborados, mas apresenta, de modo mais sistematizado, um modelo para enquadramento da análise textual. Ele recupera as funções da linguagem anteriormente apresentadas, focalizando agora os aspectos representacionais, identitários e acionais. Como descrevem sinteticamente Resende e Ramalho (2005, p.40),

[...] o discurso figura de três principais maneiras como parte de práticas sociais, na relação entre textos e eventos: como modos de agir, como modos de representar e como modos de ser. A cada um desses modos de interação entre discurso e prática social corresponde um tipo de significado. O significado acional focaliza o texto como modo de (inter)ação em eventos sociais, aproxima-se da função relacional pois a legitima/questiona relações sociais; o significado representacional enfatiza a representação de aspectos do mundo – físico, mental, social – em textos, aproximando-se da função ideacional; o significado identificacional refere-se à construção e à negociação de identidades no discurso, relacionando-se à função identitária.

Aos efeitos desses modos de interação, o autor associa classes de gêneros, discursos e estilos: gêneros são *modos de agir* e de interagir, discursos são modos de construir³⁹ aspectos do mundo e estilos são identidades, são *modos de ser*. Com isso, uma ligação mais clara do texto com outros elementos sociais torna-se mais evidente, propõe o autor.

Em relação aos gêneros, entendidos como “[...] o aspecto especificamente discursivo de formas de agir e interagir no curso dos eventos sociais” (FAIRCLOUGH, 2003, p.65. Tradução livre), o autor ressalta que não há uma terminologia estabelecida para sua análise, já que variam em termos do grau de estabilização, fixação e

³⁹ O autor chama a atenção para a sua preferência pelo termo *construção*, em detrimento do termo *representação*. Para ele, o primeiro enfatiza um processo ativo e não raramente difícil de se apreender o mundo *a partir de uma perspectiva particular*. Com isso, pode-se entender o discurso não como um representante de coisas, mas como um criador de coisas, uma vez que discursos fazem aderir às coisas, perspectivas particulares.

homogeneização, aspectos estes que devem ser abordados pelo analista do discurso na tentativa de perceber a articulação entre o texto e eventos sociais concretos, o modo como o texto figura na interação e, assim, modula a ação dos sujeitos. É importante para esta proposta a percepção de gêneros como algo que se estabelece no tempo e no curso das relações. Não são estáveis, mas tendem à estabilidade e à fixação.

Como modo de representação/construção de aspectos do mundo, o discurso evidencia as diferentes relações dos indivíduos com o ambiente que os cerca e com os outros. No nível textual, a identificação do discurso permite perceber tanto as partes do mundo eleitas para ser representadas (recorte) quanto a perspectiva particular adotada para representá-las e, assim, contruí-las de algum modo (visão de mundo).

Já em termos de identificação, esse significado pode ser apreendido no texto a partir do estilo empregado, já que ele constitui o aspecto discursivo dos modos de ser, ou seja, das identidades. Relacionam-se à identificação dos atores sociais no texto, aos modos como os indivíduos se identificam e são identificados. Esses significados estão mutuamente imbricados, e sua relação é dialética.

Em termos metodológicos, o que a perspectiva da análise crítica do discurso, baseada em Norman Fairclough, oferece é uma proposta que combina a análise linguística (na dimensão textual), com a análise do discurso (na dimensão discursiva da interação) e a análise social (na dimensão da prática social), de forma dialeticamente relacionada. Pode-se, assim, dizer de uma análise de discurso social e linguisticamente orientada que, nesta proposta de pesquisa, será operacionalizada por meio da análise do material institucional da SEF/MG e na análise de material produzido a partir da participação em reuniões de Avaliação de Desempenho Estratégico, como detalhado mais adiante.

Vale ressaltar que essa metodologia convoca a atenção para as disputas de poder presentes nas relações e que, muitas vezes, são desconsideradas nos métodos tradicionais de análise de discurso. No caso em questão, as reuniões de Avaliação de Desempenho Estratégico da SEF/MG, tem-se a presença de servidores de níveis hierárquicos distintos e que, assim, têm seu lugar de fala (força e poder) marcados no próprio discurso. E a ACD defende que estas diferenças sejam incorporadas à análise, o que parece bastante interessante observar numa perspectiva reflexiva sobre as práticas de comunicação organizacionais.

Há também um negligenciamento do poder como um fator na conversação. Nos processos de negociação a que me referi, alguns participantes tipicamente têm mais força do que outros, e em muitos tipos de discurso (por exemplo, discurso de sala de aula) não encontramos regras partilhadas para a tomada de turno em que os participantes têm direitos e obrigações iguais, mas uma distribuição assimétrica de direitos (por exemplo, para auto-selecionarem-se, interromperem, ‘manterem o piso’ em vários turnos) e obrigações (por exemplo, tomar o turno se forem chamados). Em tais casos, é evidente que produzir o discurso faz parte de processos mais amplos de produção da vida social, das relações sociais e das identidades sociais; mas grande parte da AC, em sua leitura harmoniosa da interação entre iguais, dá a impressão de que produzir o discurso é um fim em si mesmo (FAIRCLOUGH, 2001, p.40).

Outro interesse pela ACD nessas análises deve-se ao fato de que “[...] tais teorias buscam não apenas descrever e explicar, mas também expor um tipo particular de engano. [...] Um dos objetivos da ACD é ‘desmistificar’ os discursos decifrando as ideologias” (WOOCK, 2004, p. 236). Ou, em outras palavras, a ACD é comprometida com uma análise que transcenda a mera descrição dos fatos e que, para além disso, questione as posições naturalizadas, evidenciando as disputas que engendram as relações (no caso, as relações organizacionais) para, na medida do possível (se desejável), constitua um ato (político) de transformação. Segundo o autor,

[...] as estruturas dominantes estabilizam as convenções e as naturalizam, isto é, os efeitos da ideologia e do poder na produção de significados são mascarados, e assumem formas estáveis e naturais - eles são tomados como ‘dados’. A resistência é vista,

então, como a quebra de convenções, de práticas discursivas estáveis, através de atos de ‘criatividade’ (WOCK, 2004, p. 226).

Para dar conta dessa análise, pretende-se recorrer às três tendências formuladas por Fairclough (2001) que, espera-se, poderão receber contribuições dos resultados desta pesquisa: democratização, comodificação e tecnologização. Ao identificar essas tendências de mudança discursiva (na *ordem de discurso contemporânea*), o autor as relacionou a mudanças sociais e culturais mais amplas, como será apontado.

- Por democratização, ele entende “[...] a retirada de desigualdades e assimetrias dos direitos, das obrigações e do prestígio discursivo e linguístico dos grupos de pessoas, [ênfatizando a tendência à] eliminação de marcadores explícitos de poder em tipos de discurso institucionais com relações desiguais de poder” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 248);
- Por comodificação, o processo pelo qual todos os domínios e instituições sociais passam “[...] a ser organizados e definidos em termos de produção, distribuição e consumo de mercadorias” (FAIRCLOUGH, 2001, p.255);
- Por tecnologização, uma extensão das tecnologias de poder no discurso, ou seja, no uso estratégico do discurso visando o alcance de objetivos institucionais. Salienta o autor que

[...] ao denominá-las tecnologias do discurso, quero sugerir que na sociedade moderna elas têm assumido e estão assumindo o caráter de técnicas transcontextuais que são consideradas como recursos ou conjunto de instrumentos que podem ser usados para perseguir uma variedade ampla de estratégias em muitos e diversos contextos. As tecnologias discursivas são cada vez mais adotadas em locais institucionais específicos por agentes sociais designados (FAIRCLOUGH, 2001, p.264).

Tais conceitos-chave parecem potentes operadores analíticos para o objeto desta pesquisa se concorda-se com a perspectiva de que as transformações sociais

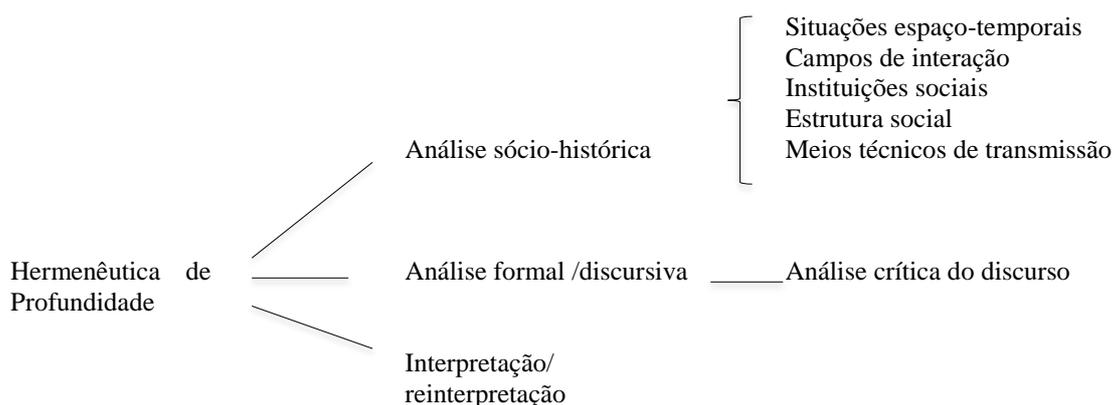
enquadradas são efeitos de estratégias de grupos particulares, em um sistema particular, e que se deixam ver no discurso desses grupos e seus interlocutores.

O material discursivo da SEF/MG e seus servidores mereceu uma análise que não fosse meramente descritiva, mas crítica e que, dessa forma, conseguisse perceber os papéis dos sujeitos, os recursos de que se utilizam na tentativa de gerar os posicionamentos pretendidos, bem como as questões sociais que tais posicionamentos indicam ou tentam encobrir.

6.9 SÍNTESE OPERACIONAL DA PESQUISA

Com orientação na hermenêutica de profundidade, a pesquisa realizada tomou como diretrizes metodológicas as etapas propostas por Thompson (1995), conforme ilustrado pela figura 8.

Figura 8 - Formas de investigação hermenêutica



Fonte: THOMPSON, 1995, p.365 (adaptado).

Possibilitaram essas análises os seguintes procedimentos metodológicos indicados no quadro 3.

Quadro 3 - Síntese dos procedimentos metodológicos

	Coleta de dados	Instrumentos	Análise de dados
Definições sobre o trabalho de campo	Reuniões iniciais	Projeto de pesquisa	Pesquisa Exploratória
Pesquisa institucional	Pesquisa documental	Material institucional	Análise Crítica do Discurso
Trabalho de campo	Observação direta	Diário de campo	Análise Crítica do Discurso

Fonte: Elaborado pela autora da tese.

7. A GESTÃO ESTRATÉGICA NA SEF/MG - ANÁLISE DOS DADOS DA PESQUISA

Este capítulo traz os resultados das pesquisas realizadas na Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais, a partir das escolhas metodológicas já descritas e à luz das perspectivas teórico-conceituais presentes em todo o referencial bibliográfico acionado.

7.1 PESQUISA INSTITUCIONAL SOBRE A SEF/MG

A Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais é organizada segundo diretrizes do Decreto Nº 45.780, de 24 de novembro de 2011, que dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Fazenda.

Sua sede localiza-se na Cidade Administrativa do Governo de Minas Gerais, à Rodovia Prefeito Américo Gianetti, 4.001 - Bairro Serra Verde - Prédio Gerais, embora tenha unidades descentralizadas espalhadas por todo o estado.

7.1.1 História

Em Minas Gerais, com a publicação da Lei n.º 6, de outubro de 1891, foi criada a Secretaria dos Negócios das Finanças, que teve como primeiras funções a arrecadação, fiscalização, contabilidade e estruturação da receita e da despesa do Estado, e os movimentos de fundo e operações de crédito.

A partir de fevereiro de 1963, quando ficaram assentadas as bases da nova estrutura fazendária, a Secretaria de Finanças passou a ser denominada Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais. É de sua competência prover, controlar e administrar os recursos financeiros necessários à consecução dos objetivos da

administração pública estadual, através de formulação e gestão de políticas econômica, financeira, fiscal e tributária no âmbito do Governo do Estado.

7.1.2 Serviços

Competem à SEF/MG os sistemas que envolvem a tributação, a fiscalização e a arrecadação do Estado de Minas Gerais.

7.1.3 Estrutura organizacional e administrativa

Os servidores que compõem a Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais, um total de cerca de 4.734 servidores, estão distribuídos nas seguintes unidades: 46 no Gabinete (GAB), 04 na Assessoria Econômica (AE), 20 na Auditoria Setorial (AS), 10 na Assessoria Jurídica (AJUR), 03 na Assessoria de Comunicação Social (ACS), 176 na Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças (SPGF), 69 na Superintendência de Tecnologia da Informação (STI) e 101 na Superintendência de Recursos Humanos (SRH) (CAMPOS, 2012).

A Subsecretaria da Receita Estadual (SRE), responsável pela arrecadação de receitas do Estado, é a divisão que, por sua natureza, conta com o maior número de servidores, sendo composta por algumas unidades centralizadas e outras descentralizadas.

Nas unidades centralizadas, tem-se um total de 285 servidores fazendários, distribuídos nas seguintes Superintendências - Superintendência de Fiscalização (SUFIS), Superintendência de Tributação (SUTRI), Superintendência de Arrecadação e Informações Fiscais (SAIF). Já as unidades descentralizadas compreendem as Superintendências Regionais da Fazenda (SRF), que detêm juntas o maior volume de servidores fazendários (3.864), atuando nas cidades de Divinópolis, Governador

Valadares, Ipatinga, Juiz de Fora, Montes Claros, Uberaba, Uberlândia, Belo Horizonte, Contagem e Varginha.

Os demais servidores estão lotados na Subsecretaria do Tesouro Estadual (STE), divididos na Superintendência Central de Administração Financeira (SCAF), na Superintendência Central de Operações Oficiais de Crédito (SCOC) e na Superintendência Central de Contadoria Geral (SCCG).

Em termos de níveis organizacionais e as funções exercidas⁴⁰, os servidores da SEF/MG são distribuídos conforme ilustrado no quadro 4.

Quadro 4 - Níveis e algumas funções ou atividades exercidas na SEF/MG

Nível	Função ou atividade exercida
Estratégico	Secretário, Subsecretário, Chefe de Gabinete Superintendente Regional Diretor Superintendente Diretor
Tático	Assessor de Gabinete da SEF Assessor de Gabinete da Subsecretaria Coordenador Regional Assessor de Superintendência Delegado Fiscal Delegado Fiscal de Trânsito Chefe de Posto Fiscal Chefe de Administração Fazendária
Operacional	Coordenação Administrativa Coordenador de Fiscalização Gerente de Área Supervisor Auditor Fiscal Técnico Administrativo Secretária/Recepcionista Programador (terceirizado) Digitador (terceirizado)

Fonte: CAMPOS, 2012, p.85.

O organograma apresentado a seguir pela figura 9 permite uma melhor visualização da sua estrutura organizacional:

⁴⁰ O quadro não sintetiza todos os cargos, funções ou atividades exercidas no âmbito da SEF/MG mas, ao apresentar os participantes de pesquisa desenvolvida pela autora, deixa ver um espectro da configuração geral do corpo de servidores da organização.

7.1.4 Diretrizes estratégicas

O planejamento da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais tem foco no alinhamento de suas ações estratégicas às diretrizes do Governo de Minas constantes no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), nos programas do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), cujas prioridades são contempladas em Acordos de Resultados (AR).

Consta expresso em seu *website* oficial que a Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais tem por finalidade planejar, coordenar, executar e avaliar a política tributária e fiscal, bem como gerir os recursos financeiros necessários à consecução dos objetivos da administração pública estadual, responsabilizando-se pelo seu provimento, controle e administração.

Suas diretrizes estratégicas são assim formalmente expressas:

- Missão - A Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais tem como Missão Institucional prover e gerir os recursos financeiros do Estado, formulando e implementando políticas que garantam a justiça fiscal, o equilíbrio das contas públicas e o desenvolvimento de ações de governo, em benefício da sociedade mineira.
- Negócio - Provimento e gestão dos recursos financeiros do Estado.
- Visão - Ser reconhecida como instituição de excelência no cumprimento da sua missão:
 - por possuir um fisco reconhecido como justo, eficaz e com ações transparentes;

- por contar com um quadro de funcionários qualificados, motivados e comprometidos com o seu trabalho;
 - por responder às mudanças agindo com flexibilidade diante da variação dos cenários político, econômico e social;
 - por alcançar o equilíbrio estrutural das contas públicas;
 - por contribuir para a transformação de Minas Gerais no melhor Estado para viver, trabalhar e investir.
- Valores:
- Efetividade - A SEF, através de uma melhor aplicação dos recursos humanos, materiais e institucionais, buscará atingir resultados que contribuam para a prestação de serviços públicos de qualidade.
 - Ética - A atuação da SEF e de cada um dos servidores será pautada nos princípios da lealdade, impessoalidade, moralidade, probidade administrativa e respeito para com a instituição.
 - Justiça fiscal - A SEF promoverá justiça fiscal, obedecendo ao princípio da legalidade tributária, aplicando tratamento igualitário entre os contribuintes, e coibindo a sonegação.
 - Qualidade - A SEF buscará a qualidade dos seus resultados, por meio de um trabalho competente e participativo, objetivando a satisfação do cliente, em conformidade com seus anseios e exigências, e a qualidade de vida de seus servidores.
 - Responsabilidade social - A atuação da SEF deverá se basear em ações que visem a proteger e melhorar o bem-estar da sociedade.

- Transparência - A SEF tornará visíveis e acessíveis à sociedade, sem prejuízo do sigilo fiscal, as ações institucionais, as decisões administrativas e os valores de receitas e gastos públicos.

7.1.5 A gestão estratégica da SEF/MG

O modelo de gestão estratégica implantado pela SEF/MG compreende um período de formulação estratégica desde os anos de 2003 até a gestão estratégica, consolidada nos anos de 2011 até os dias atuais. Conforme narrado por Campos (2012), para conduzir a implantação da sua gestão estratégica, a SEF/MG instituiu um grupo formado essencialmente por técnicos e gerentes, para conduzirem o projeto tanto em termos de planejamento quanto na coordenação da execução de suas fases. O desafio de romper com uma visão segmentada de projetos por cada unidade administrativa estava posto e precisava ser suplantado pela necessidade de se desenvolver e compartilhar uma visão global da Secretaria. Este processo foi conduzido a partir de um modelo de planejamento estratégico, em primeiro lugar (de 2003 a 2006), e evoluiu para uma gestão estratégica, posteriormente (elaborada em 2007 e 2008, e colocada em ação a partir daí até os dias atuais).

Num primeiro momento, gerentes de mais alto escalão e diretores formaram um Comitê de Gestão Estratégica para apoiar e aprovar as ações e etapas do projeto. O objetivo inicial foi formular a estratégia organizacional por meio de uma sistemática de planejamento estratégico. Para esse processo, a SEF/MG contou com a consultoria técnica do Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG), no período de 2003 a 2005.

Até o ano de 2003, a SEF possuía um conjunto de iniciativas e projetos estruturados e monitorados periodicamente. Entretanto, seu planejamento estratégico não era objeto de uma sistematização nas suas fases de elaboração, execução e acompanhamento que envolvesse os níveis estratégico, tático e operacional da

organização. Durante o ano de 2003, as ações planejadas e executadas pela SEF tiveram o caráter emergencial que a situação de déficit fiscal do Estado de Minas Gerais exigia. [...] No ano de 2004, a Secretaria elaborou, em consonância com as diretrizes do governo, sua formulação estratégica, que consistiu na sua identidade organizacional, com a definição de seu negócio, missão, visão de futuro e valores, identidade esta vigente até a presente data (CAMPOS, 2012, p. 26).

Como parte da formulação estratégica, foram definidos dois objetivos estratégicos centrais ao negócio da SEF para orientar o desenvolvimento dos projetos estruturadores de suas ações: 1) Obter o equilíbrio das contas públicas de Minas Gerais; 2) Aumentar a satisfação dos clientes, prestando serviços com qualidade e tempestividade.

Assim, a partir deles e dos resultados esperados para cada um deles, foram criados projetos e estes foram agrupados em Áreas de Resultado (ligadas às atividades-fim da SEF/MG: Gestão da Receita, Gestão do Tesouro e Gestão do Atendimento) e Áreas Funcionais (ligadas às suas atividades-meio: Gestão da Informação, Gestão de Pessoas e Gestão de Processos Internos). O objetivo era integrar as iniciativas que se encontravam dispersas por todas as unidades num mesmo sistema de gestão global para a organização.

Para efeito de contextualização, à época da elaboração da gestão estratégica, existiam vários instrumentos de gestão, sem uma conexão aparente entre eles, o que dificultava a tomada de decisões, que eram, na maioria das vezes, tomadas caso a caso. Entre os instrumentos de gestão existentes deve-se citar o Acordo de Resultados, que é um contrato de resultados entre as unidades de negócio e a Secretaria e desta com o Governo, os projetos constantes do planejamento estratégico e os projetos acompanhados pelo Governador. Essa variedade de instrumentos dificultava a compreensão da estratégia por parte dos gerentes e dos servidores de uma forma geral (CAMPOS, 2012, p. 27).

A gestão estratégica propriamente dita, e a partir dos ditames do BSC, começou a ser implantada em 2007, levando aproximadamente dois anos para a construção da estratégia organizacional e das áreas de negócio. Nesse período, a

Fundação Dom Cabral prestou seus serviços de consultoria, auxiliando a SEF/MG na construção de seus treze mapas estratégicos: o mapa corporativo, que contém os objetivos estratégicos da SEF/MG e doze mapas das suas áreas de negócio.

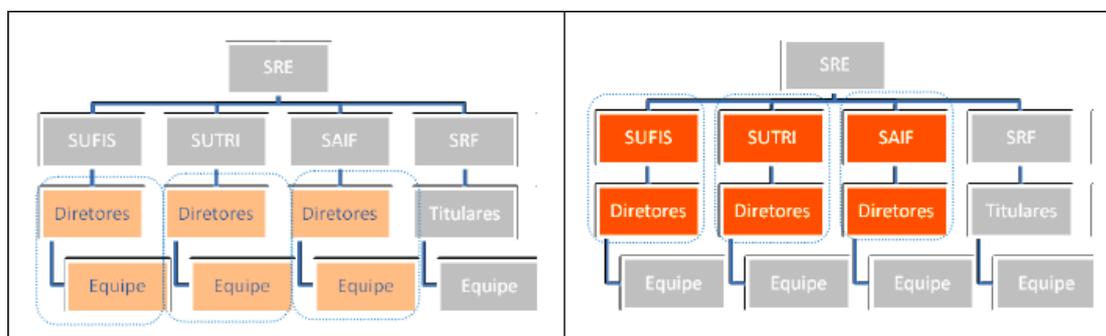
A SEF adotou o modelo do Balanced Scorecard para construir sua gestão estratégica, seja porque a organização já havia trilhado um caminho na área do planejamento, o que lhe proporcionou uma compreensão prévia sobre o que ela desejava de sua gestão, seja porque a metodologia mostrou-se adequada, por proporcionar uma visão global da organização e, com isso, possibilitar a tomada de decisões de forma mais qualificada e facilitar a compreensão da estratégia pelos servidores. A alta administração patrocinou o projeto, que foi desenvolvido com a ampla participação dos servidores dos níveis estratégico e tático (CAMPOS, 2012, p.27).

A complexidade dessa tarefa é mais bem compreendida quando se considera que cada mapa estratégico é composto por vinte objetivos estratégicos vinculando-se, a cada um deles, um indicador e sua meta, de modo a possibilitar o monitoramento dos resultados alcançados. Assim, fala-se de um modelo que abriga cerca de 600 indicadores, vinculando cada área de negócio às diretrizes estratégicas corporativas, ou seja, cada mapa das Superintendências ligado ao mapa da Subsecretaria a que se subordina, e este ao mapa estratégico da própria SEF/MG, seguindo os princípios do BSC (KAPLAN; NORTON, 2000).

A partir de dezembro de 2008, com um modelo de gestão estratégica construído a partir do BSC (mapas estratégicos com objetivos, indicadores e metas), foi elaborado um sistema de gestão para execução da estratégia, construído durante os anos seguintes, 2009 a 2011, com a ajuda da consultoria Consist. Esse sistema é sustentado por quatro iniciativas centrais: 1. A Sistemática de Análise do Desempenho Estratégico; 2. o Sistema de Análise do Desempenho Estratégico (SADE); 3. o Portal da Gestão Estratégica; 4. o Plano de Comunicação da Gestão Estratégica (CAMPOS, 2012).

A Sistemática de Análise do Desempenho Estratégico compreende o processo instituído para acompanhar o desempenho dos indicadores, a partir de reuniões sequenciais do nível operacional até o estratégico, possibilitando que as informações das áreas operacionais cheguem ao nível corporativo, permitindo uma análise globalizada da situação, suas causas e dificuldades. Para garantir maior efetividade dos encontros, a sistemática prevê que cada reunião seja precedida por outra preparatória. Assim, as equipes se reúnem mensalmente com seus diretores para avaliar o desempenho de seus indicadores e discutir a solução de eventuais problemas nos projetos de sua unidade. Em cascata, os diretores se reúnem com seus superintendentes e estes, com os órgãos do Gabinete para, então, ter-se uma visão holística sobre a realidade organizacional. Defende-se que essa “[...] sequência de reuniões possibilita a participação da equipe, seu envolvimento e comprometimento” (CAMPOS, 2012, p.55). A figura 10 abaixo ilustra a dinâmica apresentada.

Figura 10 - Sistemática de Análise do Desempenho Estratégico



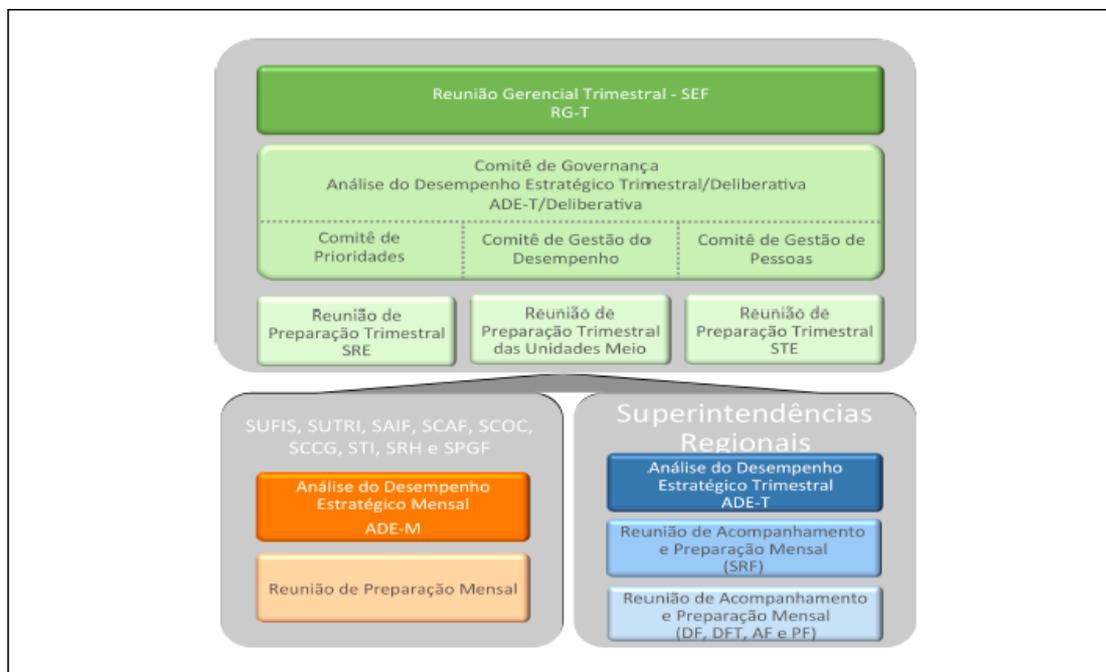
Fonte: CAMPOS, 2012, p.55.

A sistemática apresentada acontece em todas as unidades da SEF/MG, com reuniões mensais e trimestrais e, ainda reuniões de comitês com temáticas transversais, contando com representantes de unidades diversas para discussão de assuntos que atravessam os limites específicos dos setores, merecendo uma análise interdisciplinar.

Os comitês são - Comitê de Gestão do Desempenho, Comitê de Pessoas e Comitê de Prioridades, sendo seu caráter propositivo. Eles discutem em profundidade os assuntos pertinentes a sua competência e fazem uma proposta de solução, que é encaminhada para a deliberação do Comitê de Governança, formado pelo Secretário, Secretário-Adjunto, Chefe de Gabinete e Subsecretários. A arquitetura de comitês de decisão busca conferir maior agilidade e legitimidade às decisões, tornando-as parte do processo de gestão estratégica (CAMPOS, 2012, p. 55).

A figura 11 abaixo mostra, ainda, de modo ampliado, a Sistemática de Análise do Desempenho Estratégico, com reuniões de preparação e de Análise do Desempenho Estratégico (ADE). Essas reuniões acontecem mensalmente no âmbito das unidades e, trimestralmente, no âmbito gerencial. Assim, as reuniões trimestrais são reuniões de repasse, de caráter mais informativo, já que finalizam o ciclo do trimestre, e os ajustes, correções e decisões já devem ter sido tomadas nas reuniões mensais de cada unidade.

Figura 15 - Reuniões de Análise do Desempenho Estratégico



Fonte: CAMPOS, 2012, p.55.

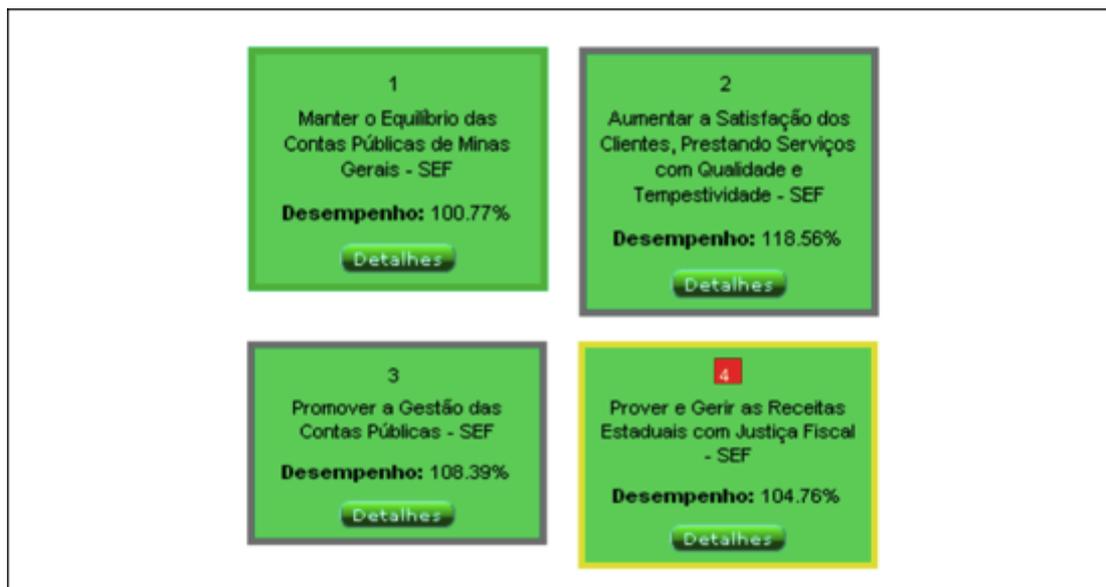
O Sistema de Análise do Desempenho Estratégico (SADE) é a ferramenta que acolhe os dados relativos aos indicadores de desempenho. Serve, portanto, como

ferramenta para condução das reuniões de Análise do Desempenho Estratégico, trazendo dados atualizados sobre a performance geral e específica das unidades da SEF/MG. Trata-se de um sistema informatizado disponibilizado para todos os servidores, contendo informações sobre a gestão, no que se refere aos mapas estratégicos, seus indicadores, objetivos e metas. Os mapas estratégicos das unidades foram implementados em camadas no sistema SADE, de modo que o mapa de cada unidade vincula-se aos mapas das Superintendências, Subsecretarias e ao mapa corporativo, permitindo tanto uma visão geral quanto específica, a partir das relações entre indicadores pelas camadas do sistema.

Seguindo a filosofia de descentralização da gestão, cada gestor é responsável pelo monitoramento e alcance das metas de sua unidade. “Assim, os responsáveis pelos indicadores dos objetivos estratégicos dos mapas das unidades fornecem as informações diretamente no sistema, inserindo, também, as justificativas - quando ocorrem desvios no desempenho dos indicadores - de forma a todos se comprometerem com os resultados (CAMPOS, 2012, p. 62)”.

A figura 12 ilustra o detalhe de uma tela do sistema SADE da SEF/MG, com o desempenho dos indicadores calculado automaticamente a partir de dados fornecidos pelos responsáveis. Cada objetivo é *iluminado*, na fase de avaliação de desempenho, por *faróis*, nas cores azul (muito acima), verde (satisfatório), amarelo (atenção) e vermelho (insatisfatório), indicando o cumprimento ou não das metas estabelecidas.

Figura 12 - Tela do Sistema SADE



Fonte: CAMPOS, 2012, p.62.

O Portal da Gestão Estratégica consiste em um repositório na intranet, acessível a todos os públicos internos, distribuídos geograficamente em todo o Estado, centralizando toda informação concernente à gestão estratégica da SEF/MG. No portal, estão disponibilizados documentos, videos, cartilhas, apresentações em *Power Point* e todo tipo de material informativo sobre os processos de gestão e da estratégia organizacional.

7.1.6 A comunicação da SEF/MG

7.1.6.1 Públicos

Partindo dos estudos de França (2004, 2009), que focalizam a discussão de públicos organizacionais a partir de uma perspectiva lógica da interdependência organização-públicos (ou públicos – organização), têm-se algumas dessas principais relações apresentadas abaixo, como diretrizes para a análise:

- Governo - conseguir boa convivência e credibilidade, obter apoio, acordos e aprovação de projetos;
- Empregados - obter produtividade, fidelidade e dedicação, eliminar/reduzir conflitos, gerar bem-estar e satisfação no trabalho, merecer confiança, conseguir entendimento, espírito de equipe e colaboração;
- Clientes - aumentar as vendas, oferecer excelente atendimento e assistência técnica, merecer credibilidade, ter satisfação, confiança e fidelidade dos clientes.

Para o autor, os fatores fundamentais para construir redes eficazes de relacionamento podem ser assim sintetizados: ter visão global de todos os públicos organizacionais, em todos os diferentes graus de relacionamento, para poder identificar, definir, subdividir, agrupar, ou seja, mapear aqueles de mais interesse para os esforços de relacionamento organizacional; selecionar do rol geral aqueles públicos de interesse específico da organização e determinar seu perfil; estudar a cultura dos públicos para conhecê-los dentro do seu contexto social e garantir o estabelecimento de um relacionamento duradouro; analisar o tipo de relacionamento almejado entre as partes; definir os objetivos e expectativas desse relacionamento; analisar o nível de interdependência, envolvimento e participação existente (e/ou desejado) entre organização-público; compreender e atender as expectativas dos públicos; criar e manter um efetivo processo de comunicação com os públicos; pesquisar continuamente para garantir a compreensão e a qualidade constante dos relacionamentos (FRANÇA, 2009).

É por esse ponto de vista que o autor chega a alguns critérios de relacionamento para a interdependência organização-públicos, por caráter lógico, sendo apresentados em três dimensões: pelo grau de dependência (se dele depende

para sua constituição, existência ou sobrevivência); pelo grau de participação (em que medida participa mais ou menos nos negócios da organização, na defesa de seus interesses e na sua promoção) e pelo grau de interferência (se apenas interferem ou podem interferir no desenvolvimento dos negócios organizacionais).

Com base nesses critérios, o autor classifica os públicos como essenciais (se vinculados à organização pelo critério da dependência; não-essenciais (se vinculados à organização pelo critério da participação; e rede de interferência (se vinculados à organização pelo critério da interferência).

Os públicos essenciais são aqueles dos quais a organização depende para sua constituição, manutenção de sua estrutura, sobrevivência e execução de suas atividades-fim (FRANÇA, 2009). Podem ser constitutivos da organização ou não constitutivos/de sustentação. Nas palavras do autor,

1. Públicos constitutivos da organização. Possibilitam a existência da organização, fornecendo-lhe todos os elementos e recursos para sua constituição de acordo com suas atividades-fim. Representam os empreendedores que criam a empresa, autorizam o seu funcionamento e correm o risco do negócio. Alguns exemplos - investidores, sócios, diretores, acionistas, conselhos administrativos, governo e autoridades governamentais, com seu poder de autorizar e desautorizar. 2. Públicos não constitutivos ou de sustentação. São também imprescindíveis, mas, por conta de sua natureza, não interferem diretamente na constituição da organização, e sim em sua viabilização ou manutenção do mercado, enquanto colaboram para a execução das atividades-fim, mantendo a produtividade e a lucratividade do empreendimento. ... constituído pelos colaboradores, fornecedores, clientes e consumidores, revendedores e concessionários, sócios de clube, alunos de instituições de ensino, entre outros (FRANÇA, 2009, p.253).

Ainda, os públicos de sustentação podem ser primários, se a eles a organização depende sua viabilização, como no caso de fornecedores de matéria-prima e os colaboradores diretos, ou secundários, se têm um menor grau de dependência organizacional, mesmo que contribuam para sua viabilização, como no caso de fornecedores de mão de obra terceirizada ou temporária.

Os públicos não-essenciais definem-se como redes de interesse específico, pelo grau maior ou menor de participação nas atividades da organização. São considerados não essenciais, pois não participam das atividades-fim, mas apenas das atividades-meio; não estão ligados aos fatores produtivos, mas à prestação de serviços ou à intermediação política ou social; atuam externamente na promoção institucional, corporativa e mercadológica da organização ou intermediando os relacionamentos com o mercado. Podem ser subdivididos em quatro tipos - redes de consultoria e de serviços promocionais; redes de setores associativos organizados; redes de setores sindicais; e redes setoriais da comunidade (FRANÇA, 2009, p. 254).

Já os públicos de redes de interferência, para o autor, inclui públicos externos à organização, como a concorrência (em níveis local, regional ou internacional), imprensa (redes de comunicação de massa) e os grupos de pressão (ativistas e ideológicos). Ou seja, trata-se de públicos que

[...] apresentam características especiais do cenário externo das organizações, os quais, por conta de seu poder de liderança operacional ou representativa junto ao mercado e à opinião pública, podem gerar interferências indesejáveis para a organização ou apoiá-las, como seria esperado. (FRANÇA, 2009, p.256).

Para não fugir ao escopo e interesses desta pesquisa, voltou-se a atenção apenas para os públicos essenciais da SEF/MG, constitutivos e não constitutivos, privilegiados em seus esforços de relacionamento, como fica evidente a partir da análise da arquitetura da informação de seu portal oficial na internet: <http://www.fazenda.mg.gov.br>.

Seus públicos são assim segmentados: Cidadãos, Empresas, Governo e Servidores Fazendários, como ilustra a imagem da tela mostrada na figura 13.

Figura 13 - Tela inicial do site da SEF/MG



Fonte: <http://www.fazenda.mg.gov.br>.

Segundo o mapeamento de Fábio França, pode-se classificar como essenciais os públicos priorizados pela própria organização para direcionar seus esforços de relacionamento, assim divididos:

- Governo - público constitutivo. Como órgão do próprio governo, no âmbito da administração pública estadual, seus objetivos predominantes de relacionamento visam o intercâmbio, com outros órgãos do Governo, de informações envolvendo recursos, bem como sua aplicação nas diversas ações do Estado, dando visibilidade (*transparência*) aos atos e fatos da Administração Pública.
- Servidores fazendários - público de sustentação. Pela sua natureza, de prover e gerir os recursos financeiros do Estado, a SEF/MG tem em seu corpo de servidores profissionais cuja prática laboral (de gestão, finanças, fiscalização), exigem um perfil de austeridade. Assim, seus objetivos predominantes de relacionamento voltam-se para o cumprimento formal de seus direitos e deveres, disponibilizando canais específicos de informação.
- Cidadãos e Empresas - públicos de sustentação. Aqui, cidadãos e empresas são tanto destinatários das ações da SEF/MG quanto sua fonte de arrecadação (como contribuintes que, pelo ponto de vista mercadológico, seriam

designados como *clientes*). Por este entendimento, seus objetivos predominantes de relacionamento voltam-se para a garantia de um atendimento eficiente e de qualidade, por meio de uma rede de serviços orientada segundo princípios de respeito, transparência e agilidade.

Sem perder de vista a importância da compreensão holística da rede de relacionamentos organizacionais, este estudo focou a análise dos relacionamentos da SEF/MG com seu corpo de servidores vinculados aos processos de gestão da estratégia na organização.

7.1.6.2 Estrutura departamental de comunicação

A Assessoria de Comunicação Social (ACS) da SEF/MG, formalizada como tal e contando com suas atribuições específicas, foi criada por meio da Ordem de Serviço O.S. 274/2007, datada de 29/06/2007, em que o Secretário de Estado de Fazenda de Minas Gerais, senhor Simão Cirineu Dias, previu que as atribuições da ACS deveriam ser exercidas em consonância com a política estadual de comunicação e envolvendo ações de *documentação, veiculação e relacionamento*. Designou-se como Assessor de Comunicação o servidor (Auditor Fiscal) Wagner Pinto Domingos, profissional de reconhecido destaque na casa, notadamente como palestrante nas campanhas de educação fiscal.

A Assessoria de Comunicação está diretamente vinculada ao Gabinete, com a finalidade de prestar assessoramento direto ao Secretário e atuar juntamente às demais unidades nos assuntos pertinentes às suas competências. Apesar de ocupar o topo do organograma, com o reconhecimento de sua importância estratégica, no entanto, o número reduzido de servidores que a integram demonstra sua extrema fragilidade para

lidar com a complexidade dos processos comunicacionais em uma instituição como a Fazenda.

7.1.6.3 Políticas, filosofias e objetivos

A Ordem de Serviço⁴¹ que prevê as atribuições da Assessoria de Comunicação Social da SEF/MG mereceu a atenção deste estudo nos seguintes pontos, no que se refere às suas políticas, filosofias e, principalmente, objetivos - um, a referência feita ao informativo eletrônico da SEF/MG, chamado @Fazenda, como competência da ACS, indicando tanto sua relevância (enquanto único veículo de comunicação institucional formalmente estruturado da organização) quanto sua fragilidade, posto que esta formalização evidenciava justamente a desestruturação da comunicação organizacional. Outro, o fato de ter sido colocado nesta expedição que “4. As ações de comunicação são consideradas estratégicas e devem ser apoiadas por todas as Unidades da SEF” (MINAS GERAIS, 2007, p.1), não apenas indicando um valor para a organização – considerar as ações de comunicação como estratégicas -, mas também demandar o apoio de todas as unidades organizacionais nos esforços comunicacionais – como uma ordem direta do Secretário aos seus subordinados.

Como suas competências, destacam-se: subsidiar o Gabinete nas ações estratégicas de comunicação institucional, contribuindo para a implementação de uma gestão integrada; gerir a comunicação interna e externa da SEF/MG alinhada aos objetivos estratégicos da SEF; criar e manter canais permanentes de interlocução com os públicos interno e externo, estimulando a sua participação, com vistas a garantir a efetividade nos relacionamentos e serviços; coordenar a criação, a veiculação e a atualização de informações para os públicos interno e externo em meios físicos e

⁴¹ Por motivo de garantia de sigilo, a O.S. não foi exibida no corpo do trabalho, sendo destacados apenas os pontos de interesse da pesquisa e que não revelem qualquer aspecto que comprometa seus aspectos reservados.

virtuais. Aqui, o que vale apontar é que a comunicação todo o tempo aparece formalmente vinculada à dimensão estratégia da organização e que há uma demanda expressa pela *interlocução com os públicos interno e externo, estimulando a sua participação*.

Estudo realizado por pesquisadores ligados ao campo da administração da USP, em 2010, e com o objetivo de analisar os fatores propulsores e inibidores da construção participativa na gestão da comunicação da SEF/MG e envolvendo alta gerência/liderança, assessores, coordenadores, média gerência, gerência de base e gerência em potencial, num total de 464 participantes, apontou a importância e a oportunidade de realização de estudos acadêmicos futuros sobre a realidade desta organização, especialmente no que se refere a “[...] projetos de comunicação em que gestão da comunicação e mudança organizacional se constituam categorias principais de análise”, como o atual (LEITE E MARTINEZ, 2010, p.135).

O estudo realizado tomou como base o esforço liderado, na ocasião, pela Superintendência de Recursos Humanos da referida Secretaria, na coordenação de projetos envolvendo um Programa Educacional para desenvolvimento dos servidores de diversos agrupamentos profissionais, englobando, assim, todos os servidores com atuação de liderança, desde o nível inicial até o próprio Secretário de Estado. Tal iniciativa, denominada Programa de Desenvolvimento Gerencial (PDG), foi articulada com a Fundação Instituto de Administração (FIA) e idealizada em seis projetos modulares consecutivos ao longo de quase dois anos: Liderança, Comunicação, Desenvolvimento de Equipes, Gestão da Mudança, Comunicação Institucional e Cidadania Organizacional – para mais de quinhentos servidores de todo o Estado de Minas Gerais.

No estudo em questão, tomou-se como foco o projeto Comunicação e, mais especificamente, o subprojeto Gestão da Comunicação. Como dinâmica, houve um nivelamento conceitual acerca da importância dos processos comunicacionais administrativos e de como esses processos repercutem na atividade dos profissionais, buscando-se elencar indicadores de melhorias, por meio de sugestões.

Como resultado, do grupo de 18 assessores entrevistados, ressaltam-se os seguintes apontamentos, orientados para uma política de comunicação mais participativa e relacional: credibilidade impressa nas ações; trabalho com responsabilidade partilhada; capacitação das lideranças/gerências atuais e potenciais para habilidades/attitudes e conhecimentos desejados em comunicação; comprometer-se a envolver as pessoas com os objetivos organizacionais; entendimento e prática da comunicação como atividade estratégica; identificação e segmentação dos públicos.

Do mesmo modo, também no grupo de 59 coordenadores, apontaram-se alguns pontos em comum, indicando a mesma percepção no que concerne ao desenvolvimento comunicacional, mas nitidamente acrescentando um peso maior ainda aos aspectos subjetivos da comunicação, apontando aspectos como respeito, empatia, emoção, pessoalidade e até prazer, como se pode ver: mapear as capacidades de comunicação dos servidor para identificar as principais dificuldades nesse processo; promover treinamentos para melhorar as habilidades de comunicação do grupo e capacitar multiplicadores; buscar participação, envolvimento e comprometimento das pessoas e exercitar o *feedback* de mão dupla; enfatizar a comunicação face a face, quando possível, para buscar a objetividade e melhor clareza da informação; reconhecer e valorizar a experiência e a habilidade de cada um, com a adoção de um ambiente de respeito, princípios éticos e verdade; reconhecer as limitações e pautar-se em valores como respeito, humildade,

transparência, confiança, compreensão, empatia, coragem, autoconhecimento, autoestima, credibilidade, paciência, disposição e honestidade; facilitar a manifestação das emoções; mostrar os resultados obtidos para as equipes; conhecer a percepção das pessoas sobre a organização; estimular as equipes a buscarem informações fidedignas; compor equipes multifuncionais para elaboração de projetos estruturais, com constante retroalimentação na base, buscando prazer nas atividades desenvolvidas; estimular o alto escalão no que diz respeito à importância da comunicação externa para a visibilidade da organização perante a sociedade; ampliar as formas de comunicação e torná-las mais pessoais; entender que existem problemas, identificar possibilidades de solução e comunicar com assertividade.

Para os 146 servidores fazendários de média gerência, as principais contribuições estariam também em consonância com o que os demais pares apontaram, como se pode perceber: habilidades para ouvir, aprender, repassar conhecimentos sem imposição, comunicar com assertividade; identificação e segmentação dos públicos para comunicar adequadamente; utilização de valores como coragem, determinação, vontade de realizar o melhor e enfrentar os desafios sem desanimar; investimento continuado no capital humano; trato da comunicação como processo contínuo, eficaz e efetivo em toda a SEF; estímulo aos liderados para falar e se expressar; utilização dos meios de comunicação informal para alcançar as pessoas; utilização da comunicação face a face em comunicações genuínas, verdadeiras e relevantes; definição de a qual lugar se deseja chegar com a gestão da comunicação e, a partir da resposta, servir como elo de confiança para as equipes.

No grupo de 180 gerentes de base, apontou-se, para além do que os demais grupos contribuíram, uma clara agenda reivindicatória de maior participação no sentido de incluir essa classe de servidores nos processos de comunicação,

capacitação e tomada de decisões, como se pode perceber em suas ponderações: democratização do conhecimento; confiança na equipe; compartilhamento de informações como processo contínuo; geração de informações do impacto recebido na comunicação; comprometimento com a mudança; se fazer ouvir e ouvir o outro; valorização dos grupos para o objetivo comum da unidade; compromisso com a comunicação de mão dupla; comprometimento com as metas e os resultados; compartilhamento de poder; coragem, ousadia, transparência, respeito, confiança e humildade para ouvir e compartilhar o controle; embasamento teórico que possibilite identificar vieses e corrigi-los; quebra de resistências e paradigmas atualmente existentes; seletividade, racionalidade, coragem e coerência para registrar sugestões; cursos e treinamentos comuns a todas as classes; identificação e segmentação dos públicos para comunicar adequadamente; consideração com a larga experiência, capacidade, interesse e comprometimento dos servidores; participação da base nas tomadas de decisão que lhes digam respeito.

Já para o grupo de 37 gerentes em potencial, revelaram-se alguns aspectos distintos e relevantes, como a ideia da diminuição do movimento pendular entre autoridade ditatorial e a ausência de autoridade do corpo gerencial; identificação e segmentação dos públicos para comunicar melhor (o que se mostrou constante em todos os grupos); constituição como agente de mudança, comprometendo-se com a comunicação face a face; comprometimento com o compartilhamento das ações de valorização e integração dos servidores; criação da escola fazendária promovendo a difusão de valores; alinhamento da missão da SEF ao conceito de cidadania; comprometimento com a assertividade na comunicação; conhecimento da estrutura organizacional e dos recursos de comunicação.

Por fim, para a liderança de alta gerência, composta por 24 representantes, apontou-se o aprimoramento dos projetos de comunicação institucional (interno e externo) que incorpore as mudanças sugeridas pelos grupos; ampliação de ações de planejamento estratégico no contexto de ações/resultados da SEF; uso da tecnologia em favor do subprojeto gestão da comunicação; utilização de mídias e recursos disponíveis, sem abolir a comunicação face a face; imprimir mais objetividade na comunicação.

No estudo, os autores ressaltam o alinhamento do grupo da alta gerência ao considerar como ação vital intensificar o estímulo às atitudes dos gerentes no que concerne à aproximação de todos os servidores. Ou seja, estimular os gerentes a atuar como formadores de opinião, lideranças capazes de trazer mais credibilidade e confiança, e, principalmente, atuando no papel de gestores da comunicação, fazendo “[...] com que a instituição tenha uma comunicação compartilhada e difundida em todos os níveis. Tal ação, ainda, além de quebrar o paradigma de embate entre as diversas categorias profissionais, capitalizaria as contribuições oriundas de ideias e opiniões diferentes” (LEITE E MARTINEZ, 2010, p. 133).

Aqui, chamam a atenção dois aspectos considerados importantes que se deve ressaltar: 1) a confusão latente entre os conceitos de comunicação e informação, quando se alerta para *a comunicação compartilhada e difundida*, deixando antever o desejo de transmitir informação pela organização (ou por seus gestores) – uma perspectiva contrária ao que se vem defendendo; 2) o peso dado à ação do gestor, enquanto comunicador capaz de *quebrar o paradigma de embate entre as diversas categorias* – uma perspectiva julgada perigosa, tendo em vista que o embate entre os profissionais certamente extrapola o nível do que a comunicação, por si só, consegue intervir. Além disso, há de se considerar a resistência frente ao entendimento de que

os embates devam ser dissolvidos e não compreendido como espaço de compartilhamento de perspectivas e convívio de diferença. Os autores ressaltam ainda que, para obter os resultados vislumbrados, “[...] o grupo julgou necessário manter a objetividade da comunicação nos níveis estratégicos e definir claramente o *público-alvo* em cada momento do processo de comunicar e interagir” (LEITE; MARTINEZ, 2010, p. 133).

Neste ponto, foca-se na expressa tentativa de buscar e manter *a objetividade da comunicação nos níveis estratégicos*, ou seja, conferir formalidade, praticidade e efetividade dos processos comunicacionais, circundando-os no nível estratégico para, posteriormente, *definir claramente o público-alvo em cada momento*, comunicar e interagir. Chama a atenção o modo como separa-se o nível estratégico dos demais níveis organizacionais, conferindo-lhe o poder de determinar os *públicos-alvos* com quem se deve/deseja-se relacionar.

Em conjunto, o cenário traçado pelos participantes do estudo envolveria, nas palavras dos envolvidos, promover interação e integração entre gerências e servidores; tornar a comunicação eficiente, eficaz e efetiva em todos os níveis; estimular a participação de todos os níveis; incentivar e aprimorar o processo de saber ouvir e trocar *feedback*; comunicar de forma clara, assertiva, transparente e oportuna; garantir que a informação alcance todas as unidades; promover o alinhamento estratégico em todos os níveis; difundir a conscientização dos prejuízos à comunicação, oriundos de pressupostos não checados; reconhecer a importância do trabalho de cada um; manter o equilíbrio entre ausência e excesso de autoridade.

O mesmo cenário, traçado pela alta gerência/liderança, englobaria o exercício favorável ao uso de empatia e a prática de valores como humildade, transparência, coragem e respeito. Os resultados desta pesquisa, portanto, mostram que, nas

interfaces dos seis grupos analisados, a gestão da comunicação organizacional envolve diferentes aspectos de natureza institucional, instrumental, estrutural e relacional que podem auxiliar os gestores no desenvolvimento de um processo de mudança organizacional com foco na participação.

7.1.6.4 Diretrizes estratégicas

A comunicação é tomada na SEF/MG como premissa, tal como preconizado pelo BSC, de sua gestão estratégica, tornando-se, por conseguinte, uma dimensão organizacional que também demanda ações planejadas ou, em outras palavras, de um esforço planejado de gestão.

A Diretora da Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação da SEF/MG (AGEI), núcleo responsável pela condução dos processos de implementação do BCS desde sua escolha como “[...] uma metodologia de trabalho e uma ferramenta que promovam a movimentação das pessoas para o alcance dos objetivos institucionais” (CAMPOS, 2012, p. 43), desenvolveu dissertação de mestrado analisando este processo. Neste trabalho, o modo como a comunicação é tomada reflete um certo dilema organizacional: se, por um lado, a comunicação é tomada como estratégica na medida em que perpassa todo o corpo organizacional e, por isso, compreende todos os esforços voltados à promoção de interlocução entre os sujeitos, outras vezes, é tomada como ferramenta, no seu viés absolutamente funcional para alcance dos objetivos organizacionais.

O processo de formulação estratégica contou com a participação de toda a gerência da Secretaria - Secretário, Secretário-Adjunto, Chefe de Gabinete, Assessores-Chefes, Superintendentes e Diretores. Além da participação no processo de formulação estratégica, ciente da necessidade de aumentar a compreensão sobre o planejamento estratégico, a SEF promoveu a capacitação da alta administração e dos Diretores referentemente à implantação

de uma cultura de gestão estratégica orientada para resultados. Os demais servidores, entretanto, *não participaram do processo* de formulação estratégica, mas, *desde as fases iniciais do processo, a SEF executou ações no sentido de comunicar-lhes a estratégia* (CAMPOS, 2012, p. 31. Grifo da autora da tese).

Conforme lembra Kunsch (2003), a atividade de gestão da comunicação organizacional é essencialmente uma prática de relações públicas (cujo profissional não encontra ocupação na ACS da SEF/MG), devendo atentar-se para as quatro dimensões (da comunicação organizacional) assim sintetizadas: as dimensões humana (que compreende os sujeitos em interação no ambiente organizacional), a cultural (e aqui, de modo alargado, pode-se dizer das esferas social, política e outras cujo cerne esteja na ação humana), a técnica ou instrumental (que compreende os aparatos técnicos, mídias internas e externas, derivando em um foco mais nas tarefas do que nos processos, ou seja, predominantemente na difusão da informação) e a dimensão estratégica (abarcando não apenas uma visada holística da organização enquanto sujeito social e as implicações desse entendimento, como considerando a comunicação pelo enfoque relacional) (KUNSCH, 2013).

Essas dimensões coexistem no âmbito organizacional, ora prevalecendo maior expressividade de uma outra esfera. A falta de um entendimento ou reconhecimento disto, no entanto, torna a prática da comunicação organizacional um processo difícil de ser gerenciado, uma vez que não há clareza sobre um enfoque que direcionará os esforços, em conjunto.

O que se vê na fala de Campos (2012) sobre a comunicação na gestão estratégica da SEF/MG é tanto um entendimento de que se trata de

“[...] uma das *ferramentas* contra essa resistência à mudança e é utilizada pelas organizações para promover o alinhamento e o comprometimento das pessoas [quanto de que é um] processo de sensibilização, no qual as pessoas têm sua vontade congregada não pela imposição ou pela manipulação, mas pelo *compartilhamento* de conhecimentos, de sentimentos, de valores e, acima de tudo, de

responsabilidades para a transformação da realidade (CAMPOS, 2012, p.43, grifo da autora da tese).

Assim, as diretrizes que norteiam os processos de comunicação da SEF/MG, se não expressos formalmente em termos de missão, visão e valores específicos (tal como preconizado em KUNSCH, 2003), certamente transparecem nos materiais de comunicação analisados nesta pesquisa, por meio do aporte conceitual que os autores referenciados evocam.

E se, a partir de toda a revisão bibliográfica sobre o BSC já discutida, tem-se uma noção considerada limitada e limitante da comunicação, por outro, e a partir dos pressupostos desenvolvidos no Plano de Comunicação para a Gestão Estratégica da SEF/MG, a comunicação é trazida, de fato, pelo viés relacional e pela perspectiva da mobilização. Nesse caso, “[...] o engajamento requerido pela gestão estratégica é exatamente esse - pessoas comprometidas e voluntariamente transformadoras da realidade organizacional” (CAMPOS, 2012, p. 43).

A matriz dos trabalhos nessa vertente da mobilização está fundamentada na experiência do movimento Pacto de Minas pela Educação⁴², desde o início dos anos de 1990, a partir da metodologia desenvolvida pela Fundación Social da Colômbia. O cerne de sua discussão está na própria constituição do que seja uma sociedade

⁴² O Pacto de Minas pela Educação derivou dos acordos firmados, em 1990, na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, promovida pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, UNESCO, UNICEF e Banco Mundial, quando foi aprovada a Declaração Mundial sobre Educação para Todos e o Plano de Ação para satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem. Juntos, esses documentos sintetizaram uma espécie de consenso mundial sobre educação básica e um compromisso coletivo para garantir que as necessidades básicas de aprendizagem de todos os cidadãos, de todas as idades, fossem atendidas em todos os países. O modelo de mobilização social pela educação, no Brasil, foi inspirado em experiência colombiana de 1986 a 1996, que permitiu o desenvolvimento de mecanismos de participação da sociedade nos três níveis de decisão (federal, estadual e municipal) e teve reflexo, dentre outros Estados, em Minas Gerais, no estabelecimento do *Pacto de Minas pela Educação*, em 1993, um movimento de cidadania cujo objetivo era a mobilização da sociedade em torno do objetivo de assegurar educação de qualidade para todos e que fosse luta de todos a qualidade da educação. O projeto de mobilização compreendeu três níveis de definições: a construção de uma identidade institucional, a criação de uma estratégia de sensibilização e mobilização, e a organização do movimento em si. A experiência desse projeto pioneiro tornou-se, então, referência nos estudos e nas práticas de mobilização social.

democrática, entendida a democracia como uma ética, na medida em que constitui a capacidade de criação e escolha de um modo de vida em conjunto.

E se “[...] a democracia não pode ser comprada, não pode ser decretada, não pode ser imposta. A democracia só pode ser construída. Ninguém pode nos dar a democracia” (TORO; WERNECK, 2007, p. 9), tem-se que a construção de uma sociedade democrática exige o convívio com a diferença, a alteridade como pressuposto para alcance dessa forma de vida em comum. A mobilização social compreende o modo como se torna possível essa convocação livre de vontades para a construção do projeto ético ensejado pela constituição brasileira.

A mobilização ocorre quando um grupo de pessoas, uma comunidade ou uma sociedade decide e age com um objetivo comum, buscando, quotidianamente, resultados decididos e desejados por todos. Mobilizar é convocar vontades para atuar na busca de um propósito comum, sob uma interpretação e um sentido também compartilhados. Participar de um processo de mobilização social é uma escolha, porque a participação é um ato de liberdade. As pessoas são chamadas, convocadas, mas participar ou não é uma decisão de cada um. Essa decisão depende essencialmente das pessoas se verem ou não como responsáveis e como capazes de provocar e construir mudanças (TORO; WERNECK, 2007, p.13).

Ao inserirem a mobilização em um processo de busca de um objetivo comum, um projeto de futuro, os autores não apenas falam de um ato de razão como um ato de comunicação, na medida em que pressupõe um sentido compartilhado. Assim, “[...] a mobilização não se confunde com propaganda ou divulgação, mas exige ações de comunicação no seu sentido amplo, enquanto processo de compartilhamento de discurso, visões e informações (TORO; WERNECK, 2007, p.14). Assume-se, portanto, o caráter constitutivo da comunicação para a ordem de convivência social: um processo permanentemente construído e, por isso mesmo, negociado e passível de ser permanentemente mudado.

Assim, esses princípios têm orientado o desenvolvimento de novos trabalhos em mobilização social, dentre os quais, destacam-se os trabalhos de Toro (2005),

Toro e Werneck (2007), e a proposta de Henriques, Braga e Mafra (2004). Embora essencialmente utilizados junto a organizações do terceiro setor e a movimentos sociais mais amplos, seus pressupostos permitem uma aproximação com a discussão sobre a vinculação (alinhamento) em torno da estratégia que, no caso da SEF/MG, foi adotada pelo seu aspecto mobilizador no Plano de Comunicação para a Gestão Estratégica da SEF/MG (FÁBRIKA, 2009). Vale ressaltar que esse documento resguarda os limites dessa apropriação ao considerar que os servidores fazendários, como ocupantes de cargos públicos, precisam aderir compulsoriamente às diretrizes do órgão que compõem.

Para Toro (2005), para que uma mobilização aconteça, é necessário, em primeiro lugar, formular um horizonte atrativo e desejável, um imaginário, uma visão de futuro. Segundo, é preciso encontrar quem serão os facilitadores (*reeditores* da causa mobilizadora) e definir adequadamente seus campos de atuação. Terceiro, é necessário coletivizar a ação, por meio do compartilhamento de sentido. Segundo o autor,

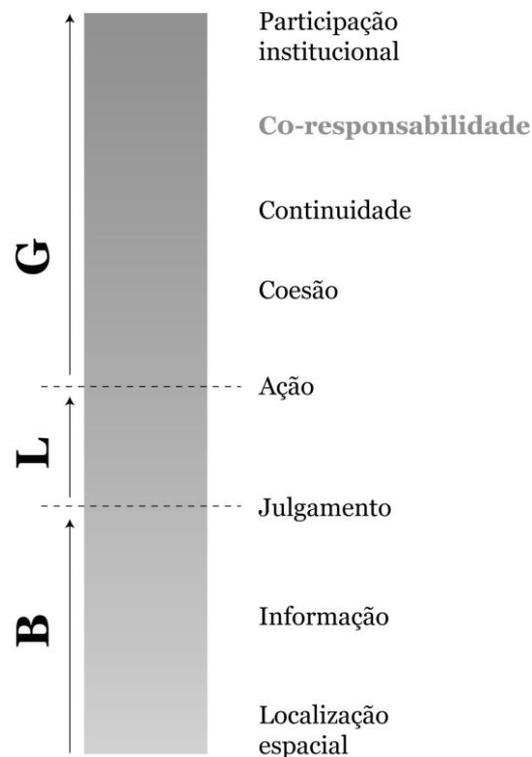
[...] uma mobilização deve prover compreensões (conceitos e definições) adequadas para que o “reeditor” saiba entender os fenômenos que serão transformados. Deve, também, indicar as decisões e ações que estão ao alcance dos “reeditores”, em seu campo de trabalho, e as explicações de como e por que contribuem para o propósito procurado. A mudança sistemática e orientada se constrói sobre a continuidade dos envolvidos no processo. [...] [E a] coletivização significa poder ter certeza coletiva - saber que o que eu faço e decido no meu campo de ação e trabalho está sendo feito e decidido por muitos outros, pelas mesmas razões e sentidos. Isso é o que confere estabilidade à mobilização e pode convertê-la em um processo de mudança (TORO, 2005, p. 93).

Segundo Henriques, Braga e Mafra (2004, p. 21), a comunicação para a mobilização tem como principal função “[...] gerar e manter vínculos entre o projeto e seus públicos, por meio do reconhecimento da existência e da importância de cada um e do compartilhamento de sentidos e valores”.

O objetivo final da implementação de um planejamento de comunicação da estratégia da SEF/MG foi criar vínculos no seu corpo de servidores que fossem além do cumprimento formal de uma obrigação e passassem a ser gerados por um processo legitimador, em que os servidores reconhecessem e incorporassem sua relevância, bem como se sentissem também responsáveis pelo sucesso do projeto mobilizador em torno da estratégia.

Para isso, partiu-se da busca pelo fortalecimento dos vínculos da SEF/MG com seus servidores, visando que a ação estratégica fosse praticada em seu dia a dia, não por obrigação, mas pelo reconhecimento de sua importância e pelo sentimento espontâneo de responsabilidade com o projeto. Adotou-se como referencial a escala de níveis de vinculação proposta por Henriques, Braga e Mafra (2004) na metodologia de planejamento de comunicação para a mobilização, como se vê na figura 14.

Figura 14 - Escala de níveis de vinculação



Fonte: HENRIQUES, BRAGA e MAFRA, 2004, p.55.

De baixo para cima, percebem-se oito níveis evolutivos de vínculos, que auxiliam na determinação da posição relativa dos segmentos de públicos envolvidos no projeto, na perspectiva da mobilização. São eles:

- Localização espacial - é o vínculo mais fraco, relacionado às pessoas que integram a área de abrangência do projeto, mesmo que não tenham conhecimento sobre a existência dele;
- Informação - é o vínculo criado pelas pessoas que têm informações básicas sobre a existência do projeto, mas ainda não formaram uma opinião sobre o assunto;
- Julgamento - é o vínculo de quem, uma vez já conhecedor de informações detalhadas sobre o projeto, toma posição em relação a ele. A comunicação

torna possível que as pessoas criem um julgamento (juízo de valor) sobre a causa e passem a defendê-lo e legitimá-lo;

- Ação - nesse nível de vinculação, as pessoas trazem contribuições pontuais para o projeto, sem ligação com as de outros atores;
- Coesão - é o vínculo identificado quando as ações realizadas pelos atores mobilizados deixam de ser fragmentadas e passam a se complementar. Ou seja, quando as ações empreendidas tornam-se interdependentes e contribuem para um mesmo fim;
- Continuidade - é o vínculo criado a partir das ações permanentes, que geram um processo contínuo de participação das pessoas;
- Corresponsabilidade - é o vínculo ideal, gerado quando os atores, ao realizar ações coesas e contínuas, sentem-se responsáveis e essenciais para o sucesso do projeto. O vínculo da corresponsabilidade é alcançado “[...] quando todos se sentem realmente envolvidos no problema, compartilhando a responsabilidade pela sua solução, entendendo sua participação como uma parte essencial do todo” (HENRIQUES, BRAGA e MAFRA, 2004, p. 21);
- Participação institucional - embora esse seja o nível de vinculação mais forte, esse vínculo refere-se à participação específica de alguns agentes da rede mobilizadora - aquela reservada aos que realizam ações a favor da causa principalmente por ser esse o seu trabalho (razões contratuais).

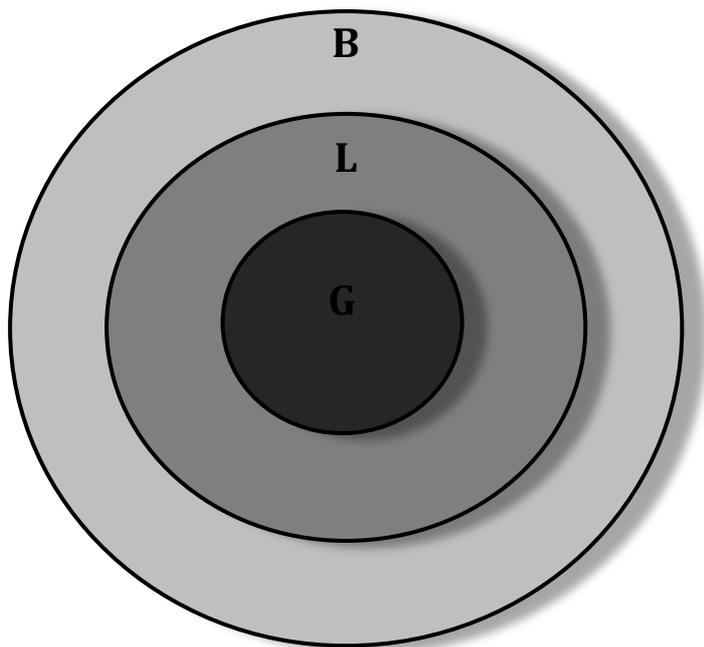
A escala de vínculos recebe ainda duas segmentações, no nível entre o julgamento e a ação. Trata-se de um intervalo importante e que compreende a efetiva separação entre aqueles que apenas conhecem o projeto e aqueles que, a partir do conhecimento do qual dispõem, julgam-no e passam para o nível da ação, atuando como fortes integrantes e defensores do projeto.

O mapeamento de públicos a partir da distribuição dos atores na escala de vínculos, orientado para a geração de co-responsabilidade, pode ser visualizado a partir de sua segmentação entre B (Beneficiados), L (Legitimadores) e G (Geradores):

- Beneficiados - são aqueles públicos de alguma forma abrangidos pelo projeto e que têm dele nenhuma ou pouca informação, de modo que ainda não estão habilitados a julgá-lo;
- Legitimadores - são aqueles públicos que conhecem as propostas e têm um julgamento positivo sobre o projeto, apoiando as ações realizadas sem, contudo, tomar parte delas (embora possam se converter em colaboradores diretos a qualquer tempo);
- Geradores - são aqueles públicos que contribuem de maneira efetiva para o processo mobilizador por julgá-lo importante e se sentirem parte do processo, realizando ações que vão da coesão à corresponsabilidade (incluindo aqueles que agem no vínculo da participação institucional).

Essa forma de segmentação de públicos não considera tratar-se de grupos totalmente delineados e distintos mas, antes, de uma progressão. Assim, considerando-se o contexto de um projeto de gestão de uma organização, o modelo prevê que, a princípio, todos os seus funcionários são beneficiados desse projeto. Dentre eles, no entanto, considera-se que alguns indivíduos serão legitimadores e que, dessa legitimação, surgirão os geradores. Ou seja, um público está contido no outro, como pode ser percebido na figura 15.

Figura 15 - Mapa de segmentação de públicos



Fonte: HENRIQUES, BRAGA e MAFRA, 2004, p.54

No Plano de Comunicação para a Gestão Estratégica da SEF/MG, faz-se uma importante ressalva no que concerne à apropriação dos conceitos de mobilização social para uma organização governamental. Solicita-se a atenção a uma parcela de públicos desconsiderada que, tendo sido privilegiado com informações sobre o projeto mobilizador, faz seu julgamento de não-legitimação. Para o caso de empresas da esfera privada, poder-se-ia considerar que as pessoas que constituíssem esses públicos seriam afastadas ou desligadas das empresas – uma solução autoritária, mas eficiente. Para o caso dos movimentos sociais e organizações do terceiro setor, essas pessoas poderiam nem ser consideradas integrantes do projeto mobilizador – não sendo privilegiadas como públicos estratégicos para o projeto. Entretanto, essa não é a realidade de um órgão público, que precisa manter em seu quadro funcional aqueles servidores que, mesmo de posse de amplas informações, não legitimam o projeto mobilizador (por com ele não concordar, por questões pessoais ou políticas).

Incorporar esses grupos às ações de comunicação para a Gestão Estratégica da SEF/MG foi colocado como um dos grandes desafios do projeto.

Como resposta ao desafio colocado, a pesquisa realizada por Campos (2012), analisando a implantação do modelo de gestão estratégica da SEF/MG, observou que os servidores, no intervalo entre duas medições do Grau de Orientação Estratégica realizadas, estão mais alinhados com a estratégia e atribuem esse fato ao trabalho de comunicação realizado e ao próprio exercício da gestão estratégica, por meio de reuniões sistemáticas, com o envolvimento dos níveis operacional, tático e estratégico da organização (CAMPOS, 2012).

7.1.6.5 Processos

Na fase de elaboração da estratégia organizacional foi desenvolvida uma identidade visual para a gestão estratégica, criados cartazes, *folders* e *banners*, com informações essenciais sobre a estratégia da SEF/MG. Esse material impresso foi (é) utilizado como suporte às ações relacionadas à estratégia mas, por não apresentar relevância significativa aos interesses desta pesquisa, não foi analisado.

A primeira identidade visual, numa avaliação técnica empreendida quando realizada consultoria pela Fábrica Comunicação Integrada, foi considerada extremamente fria e austera, criando uma indesejada distância junto aos servidores. As cores sóbrias, predominantemente cinza e branco, em setas se entrecruzando possibilitando uma leitura de grades, em fechamento, tanto quanto a tipologia presa em seu contorno, fizeram com que se indicasse pela sua revitalização.

Assim, a revitalização da logomarca serviu para marcar o momento de lançamento do sistema de gestão da organização e previu o uso de uma tipologia mais leve e moderna, não abandonando totalmente o referencial das setas nem a cor cinza,

mas acrescentando a elas outra perspectiva incluindo a cor laranja, uma cor forte, calorosa e viva, bem como diminuindo o número de setas na figura 16, tornando a imagem menos pesada.

A evolução das logomarcas pode ser vista nas figuras 16 e 17 que seguem.

Figura 16 - Logomarca inicial da Gestão Estratégica da SEF/MG



Fonte: FÁBRIKA, 2009.

Figura 17 - Logomarca revitalizada da Gestão Estratégica da SEF/MG



Fonte: FÁBRIKA, 2009.

Quando a Sistemática de Análise do Desempenho Estratégico começou a ser implantada e, assim, a gestão estratégica transformou-se em prática, as próprias reuniões de Análise do Desempenho Estratégico foram percebidas como importantes eventos de comunicação, colocando as lideranças no centro dos processos de gestão, razão pela qual foram percebidas como peças-chaves nas análises.

Entretanto, foi nos anos de 2009 e 2010 que as ações de comunicação da gestão estratégica foram formalizadas em um plano, tomando como principal subsídio um diagnóstico de duas etapas, composto por uma pesquisa qualitativa exploratória, realizada por meio de grupos focais com a alta gerência da SEF/MG e de uma fase quantitativa, via *survey* com todo o corpo de servidores buscando apurar o seu Grau de Orientação Estratégica (GROE)⁴³, já citado, tendo sido todo esse processo coordenado pela autora desta tese, em serviço prestado por consultoria à agência contratada.

Assim, com base no diagnóstico e GROE apurados, as ações de comunicação planejadas foram:

1. a criação de um Comitê de Comunicação para a Gestão Estratégica, composto transversalmente por representantes de diversas áreas, em conjunto com a equipe da condução da estratégia, com a finalidade de acompanhar e integrar as ações de comunicação da estratégia;

⁴³ Uma apresentação desta pesquisa e o instrumento de coleta de dados utilizado estão incluídos como apêndice e constituem fonte relevante de informações acerca do interesse organizacional com sua gestão estratégica, no que diz respeito ao alinhamento de seu corpo de servidores. Isto porque, por meio da formulação de suas questões, pode-se perceber muito da intencionalidade da SEF/MG, conduzida pelas premissas do BSC, na orientação estratégica de seus servidores. Esse princípio passa pelo grau de entendimento que esses sujeitos têm das diretrizes estratégicas, do quanto executam suas tarefas de modo alinhado à estratégia, se são comprometidos e se acreditam nos sistemas de controle da organização. O mapa estratégico foi o fio condutor para a aferição quantitativa da orientação estratégica.

2. reformulação da identidade visual, conforme já mostrado, com a criação de um manual de identidade de marca, prevendo sua aplicação em papelaria básica e uso em meios eletrônicos;
3. produção de *banners* com o mapa estratégico corporativo, das Subsecretarias e das Superintendências, bem como das demais unidades, para ambientação dos eventos relacionados à gestão estratégica;
4. criação de um Portal da Gestão Estratégica para funcionar como um banco de dados unificado sobre a estratégia, com informações que pudessem ser acessadas por todos os públicos internos, distribuídos geograficamente em todo o Estado, reduzindo o custo de uma possível produção de material impresso para o contato com esses públicos;
5. criação de encontros de sensibilização dos servidores e gerentes, com ênfase na comunicação mobilizadora, envolvendo quase mil e quatrocentos participantes de dinâmicas de grupo e reflexões sobre o papel da liderança. O conteúdo expositivo abordou a estratégia de Governo e seus desdobramentos na SEF, o detalhamento da estratégia e a importância da comunicação;
6. uso de recursos eletrônicos para envio de mensagens sobre a gestão estratégica por *e-mail* (institucional dos servidores), incluindo espaço na *newsletter* institucional, o informativo diário *@fazenda*, para veicular, periodicamente, notícias sobre o tema gestão estratégica;
7. criação de um calendário integrado de reuniões, em conjunto com as unidades fazendárias, obedecendo à lógica proposta na Sistemática de

Análise do Desempenho Estratégico de modo a impedir que um encontro se sobrepuasse a outro;

8. reunião anual para revisão dos mapas estratégicos, a partir das propostas de ajuste colhidas durante o período, a fim de rever alguns objetivos, indicadores e metas para torná-los mais aderentes aos desafios institucionais;
9. criação do Sistema de Análise do Desempenho Estratégico (SADE), o sistema informatizado para aferição dos indicadores e metas, já que o volume de trabalho envolvendo treze mapas e aproximadamente 600 indicadores tornou inviável sua realização manualmente.

7.1.6.6 Técnicas e instrumentos

As principais técnicas e instrumentos da comunicação organizacional da SEF/MG foram classificados entre externos e internos, para facilitar sua apresentação.

Comunicação externa:

- Diário eletrônico - o Diário Eletrônico é o meio oficial de comunicação da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais (SEF/MG) para publicação de seus atos normativos e administrativos, bem como de suas comunicações em geral. É disponibilizado de segunda a sexta-feira, exceto nos feriados ou em pontos facultativos nacionais e estaduais, e foi instituído pelo Decreto nº 46.185, de 15 de março de 2013.
- Falando com a Fazenda - reuniões ampliadas com dirigentes da SEF/MG, entidades empresariais e de classe em todo o Estado de Minas Gerais.

- *Site* da SEF/MG - conjunto de *webpages* disponibilizado em endereço eletrônico, de livre acesso pela internet.

Comunicação interna:

- @fazenda - informativo diário em formato de *newsletter*, enviado por *email* aos servidores, com temas de interesse restrito ao público interno da SEF/MG;
- Chat - ferramenta de comunicação *online*, usada especialmente em programas de capacitação;
- Veículos de comunicação formal - ofícios, memorandos, instruções normativas e resoluções, dentre outros;
- Gabinete Itinerante - visita do Secretário ou órgãos ligados diretamente ao Gabinete às unidades descentralizadas de todo o Estado;
- Gestão à Vista - ações de visibilidade para o sistema de gestão da estratégia (principalmente com painéis e *banners* com os mapas estratégicos, dentre outros);
- Intranet e portal - rede de acesso restrito aos servidores, contendo repositório de conteúdo relacionado à Gestão Estratégica.

6.1.6.7 Sistemas de mensuração e avaliação

Tal como as demais dimensões organizacionais, a comunicação também é avaliada sob a perspectiva de indicadores. Retomando a premissa do BSC de que estes devem ir além da dimensão financeira, incorporando também a perspectiva dos clientes, dos processos internos e do aprendizado e crescimento, tem-se que os ativos intangíveis da organização (pessoas/capital humano, tecnologia/capital da informação e clima/capital organizacional) são considerados o sustentáculo da estratégia.

Nota-se que a comunicação está presente expressamente na perspectiva do aprendizado e crescimento, na base do mapa estratégico corporativo da SEF/MG e de todas as suas unidades, como se verá adiante. Há, porém, de se notar também que, dentre as esferas preconizadas pelo BSC (clima, tecnologia e pessoas), a comunicação está associada sempre à dimensão da tecnologia, por meio do objetivo comum de *melhorar continuamente a comunicação e o fluxo de informações*.

Complementarmente, no mapa corporativo, na perspectiva dos processos internos, na dimensão da qualidade no atendimento, apresenta-se o objetivo de *fomentar a transparência nas ações*, o que se vê replicado, nos mapas das duas Subsecretarias (STE e SRE), nas dimensões dos relacionamentos interno e externo. No entanto, há de se observar que a Subsecretaria da Receita Estadual (SRE) formaliza maior preocupação com a comunicação, ao inclui-la neste objetivo como *fomentar a comunicação e a transparência nas ações*, bem como incluir na perspectiva dos clientes (que a Secretaria aborda como *Sociedade, Governo e Clientes*), o objetivo de *promover uma imagem positiva do fisco, fortalecendo o relacionamento com os contribuintes e sociedade*, no que se distingue da Subsecretaria do Tesouro Estadual (STE) e, assim, de todas as unidades a ela vinculadas.

O impacto disso, no que se refere aos processos organizacionais, de modo geral, e aos processos de avaliação e mensuração da comunicação, em particular, é que, ao integrar o escopo do mapa estratégico, por meio das relações de causa e efeito que o BSC visa estabelecer, vinculam-se indicadores de desempenho aos quais relacionam-se metas e, por conseguinte, recompensas remuneratórias. Vincular a remuneração à estratégia, como premissa do BSC, torna-se preocupante se a comunicação é tomada por um viés utilitarista que negligencia os aspectos simbólicos em favor dos econômicos, questão que mereceu a atenção desta pesquisadora.

Do ponto de vista dos desdobramentos práticos, sem expor os parâmetros estratégicos que integram os documentos organizacionais, tem-se, no quadro 5, o seguinte exemplo de como se estabelecem metas para a comunicação visando o alcance dos objetivos organizacionais, no âmbito de uma unidade SEF/MG.

Quadro 5 - Metas de Comunicação e Relacionamentos Interno e Externo

Objetivo Estratégico	Foco	Descrição do Evento	Meta Anual	Unidades obrigadas
Fomentar a transparência nas ações	Público externo	Descrição de ação	Nº de vezes a se realizar	Nomes das regionais
	Público interno	Descrição de ação	Nº de vezes a se realizar	Nomes das regionais
Melhorar continuamente a comunicação e o fluxo de informações	Público interno	Descrição de ação	Nº de vezes a se realizar	Nomes das regionais

Fonte: Adaptado do Plano Anual de uma Subsecretaria da SEF/MG

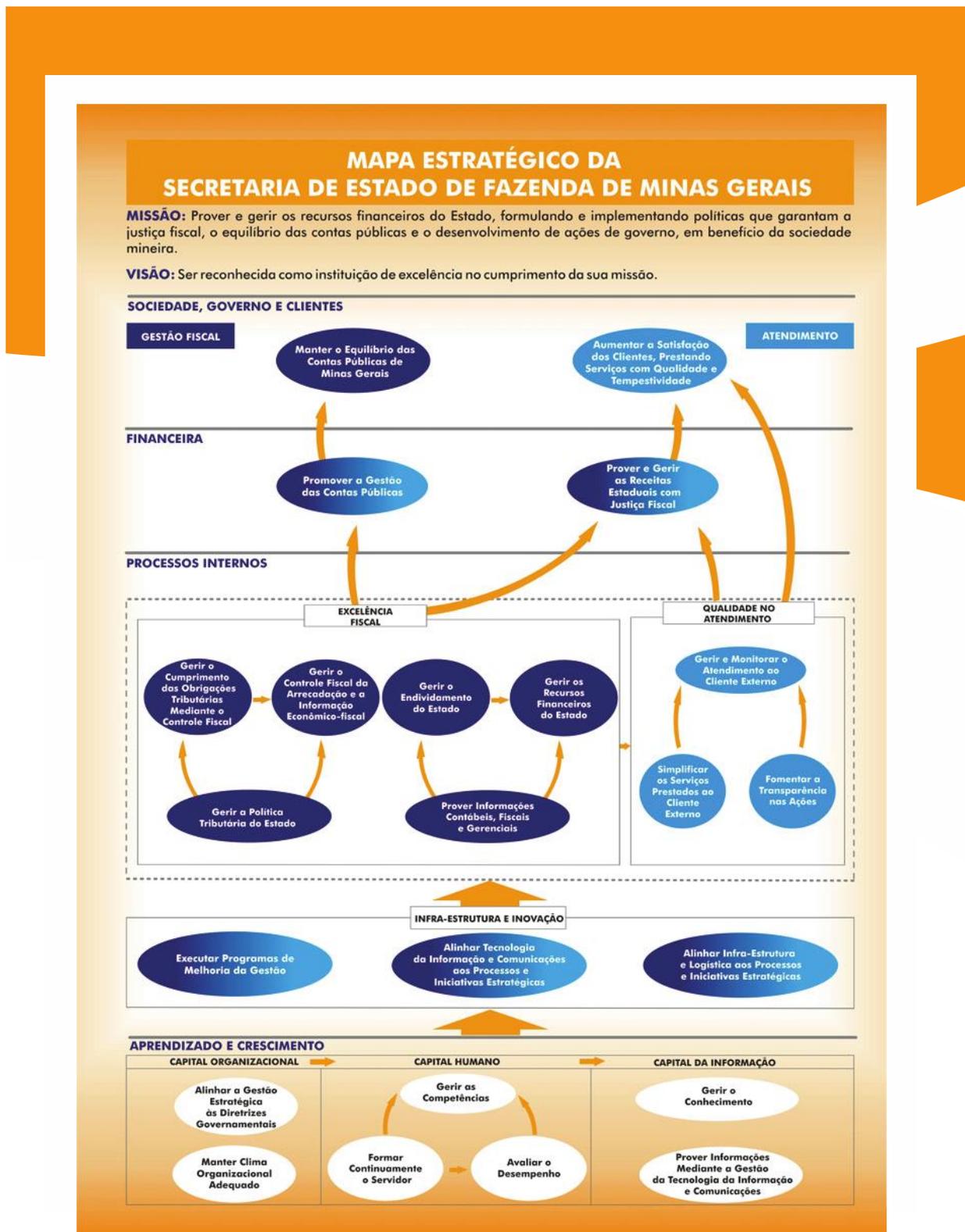
Para efeito de mensuração, portanto, os processos de comunicação precisam ser convertidos em métricas, metas quantificadas. As unidades envolvidas, em documentos analisados, são expressamente *obrigadas* a participar. Sabe-se que, nas relações de causa-efeito, o não-envolvimento de um afeta o resultado do outro e, em conjunto, todo o desempenho organizacional pode ficar comprometido. Em última instância, em efeito cascata, fala-se de todos se virem responsáveis (ou não) pelo cumprimento de itens do Acordo de Resultados, envolvendo pessoalmente o Governador e seu(s) Secretário(s) e, por outro lado, de garantirem (ou não) recompensas remuneratórias pela soma dos esforços coletivos.

7.2 A SEF/MG APRESENTA SEU DISCURSO DA ESTRATÉGIA

A estratégia organizacional da SEF/MG tem como principal materialidade o seu mapa estratégico corporativo (a seguir), em que se pode ver *traduzidas*,

em termos visuais e conceituais, as principais diretrizes estratégicas da organização. Apesar de seus desdobramentos em outros doze mapas das unidades, esta pesquisa ateu-se a este, mostrado na figura 18, entendido como principal quadro simbólico a partir de onde vinculam-se os demais. Espera-se que, a partir de suas premissas, os servidores referenciem suas ações, compartilhando sentido enquanto sujeitos conformados e que conformam uma identidade organizacional.

Figura 18 – Mapa Estratégico da SEF/MG



Tomando o mapa estratégico corporativo como a representação gráfica da estratégia da organização e referência para os desdobramentos nos mapas estratégicos das unidades, nota-se que foram criadas duas premissas relacionadas ao negócio da SEF/MG – Gestão Fiscal (representada em azul escuro) e Atendimento (representada em azul claro) – que atuam juntas na estruturação de suas quatro perspectivas básicas: Sociedade, Governo e Clientes; Financeira; Processos Internos; e Aprendizado e Crescimento.

- Perspectiva Sociedade, Governo e Clientes - Localizada no topo do mapa, temos expressa a finalidade da SEF/MG, sua razão de existir para a sociedade de Minas Gerais, seu Governo e clientes (internos e externos). Assim, do ponto de vista da gestão fiscal, o objetivo refere-se a assegurar a sustentabilidade do equilíbrio das contas públicas de Minas Gerais e, do ponto de vista do atendimento, aumentar a satisfação dos clientes, prestando serviços com qualidade e tempestividade. Nessa perspectiva, portanto, são avaliados essencialmente o equilíbrio das contas públicas – um dos principais benefícios esperados pela sociedade e pelo governo – e a satisfação dos clientes.

- Perspectiva Financeira - Em sequência, têm-se dois objetivos mesclados em azul claro e escuro, ou seja, que são ligados às duas esferas da Gestão Fiscal e do Atendimento: promover a gestão das contas públicas e prover e gerir as receitas estaduais com justiça fiscal. Essa perspectiva relaciona-se, portanto, à necessidade de avaliação dos resultados da arrecadação e da gestão dos recursos financeiros do Estado, vinculando-se sobremaneira ao próprio negócio da SEF/MG.

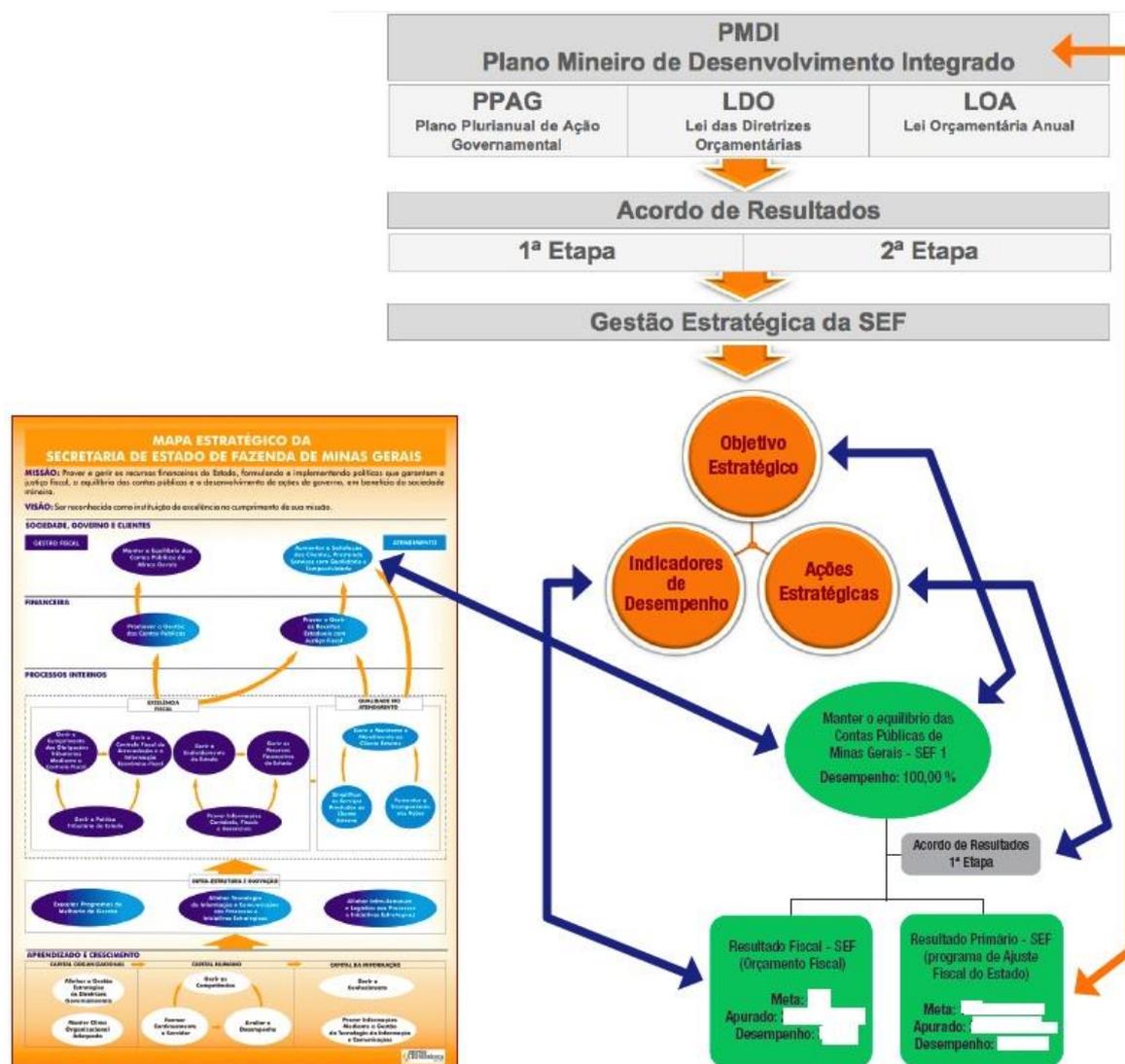
- Perspectiva Processos Internos - Dividida entre as esferas da Excelência fiscal (gestão fiscal), Qualidade no atendimento (atendimento) e Infraestrutura

e inovação (gestão fiscal e atendimento), essa perspectiva trata da qualidade dos processos organizacionais. Nessa perspectiva, avalia-se a eficiência na execução dos procedimentos da SEF/MG com acompanhamento, principalmente, dos indicadores de tempestividade e assertividade.

- Perspectiva Aprendizado e Crescimento - Na base do mapa, divididos entre capital organizacional, capital humano e capital da informação (gestão fiscal e atendimento), têm-se o enfoque no desenvolvimento dos servidores e suas condições de trabalho, no clima e estrutura organizacionais, e no acesso a tecnologias e informações. A comunicação, tal como aqui tomada, já foi analisada anteriormente no que concerne à sua vinculação ao capital da informação/tecnologia.

A lógica da Gestão Estratégica da SEF/MG ancora-se nas diretrizes firmadas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) e em seus programas, cujas prioridades estão expressas no Acordo de Resultados. Baseado nesse instrumento de pactuação de resultados, criou-se um tripé da Gestão Estratégica composto pelos objetivos estratégicos, ações estratégicas e indicadores de desempenho, em torno dos quais se buscou organizar a atuação de todas as unidades da organização e suas equipes. Por meio da sistemática proposta e expressa no mapa estratégico corporativo e de suas unidades, criou-se a possibilidade de representação visual do efeito esperado, ou seja, que qualquer servidor, de qualquer nível da organização, pudesse se ver e à sua unidade, a partir dos objetivos a cumprir, e compreender sua contribuição para que a organização como um todo alcance suas metas. A figura 19 ilustra essa dinâmica e a lógica empregada.

Figura 19 - A estrutura da gestão estratégica da SEF/MG



FONTE: SEF/MG, 2010, p. 10.

Para cada uma das quatro perspectivas do Mapa Estratégico, foi desenvolvido um conjunto de objetivos, perfazendo um total de 23 objetivos estratégicos da SEF/MG. Cada um deles tem um núcleo central de análise do desempenho, traduzido em indicadores de desempenho, ações estratégicas e metas de resultados, compondo o chamado tripé da gestão estratégica. O objetivo delinea aonde se pretende chegar, os indicadores mensuram o grau do alcance do objetivo, e a ação estratégica determina como a organização pretende intervir em sua capacidade organizacional para garantir

o alcance do objetivo. Concretamente, são esses os elementos que fazem parte da ação estratégica cotidiana dos servidores, por meio da observação e mensuração de seu desempenho, refletindo e propondo ações que se voltem à correção de condutas e conduzam ao alcance dos objetivos propostos.

Diante do objetivo estratégico de *fomentar a transparência nas ações*, na dimensão dos processos internos, confirma-se a ênfase no aparato tecnológico e ao provimento de informações mediante a gestão da tecnologia da informação. Aqui a preocupação volta-se à promoção do atendimento às necessidades informacionais da SEF/MG, no que se refere ao desenvolvimento de sistemas, infraestrutura, transação de dados e suporte em tecnologia da informação.

Já no objetivo estratégico de *melhorar continuamente a comunicação e o fluxo de informações*, nos documentos a que esta pesquisadora teve acesso, nota-se a fragilidade propositiva que envolvia a comunicação, deixando antever de modo expresso o objetivo de integrar as unidades da SEF/MG sem, contudo, que fossem estabelecidos indicadores formais de comunicação (enquanto relação) para vincular o objetivo à ação estratégica pretendida.

Quando se analisa o modo como a Assessoria de Comunicação expressa sua contribuição para alcance do objetivo estratégico de *fomentar a transparência nas ações*, nota-se que há ênfase nos produtos comunicacionais mais do que em processos relacionais. A partir de documento referente ao Planejamento Estratégico de 2010 a que esta pesquisadora teve acesso, percebeu-se que o objetivo estratégico é vinculado às seguintes pretensas ações estratégicas de comunicação: criação de canais de comunicação, simplificação de linguagem, ampliação da frequência de divulgação e acesso às informações. Assim, no balanço das principais realizações do ano anterior, são apontadas ações como divulgação de tabela de IPVA na mídia, produção de

folders, cartazes e cadernos, e acompanhamento e registro de eventos, notadamente envolvendo a presença do Secretário.

Neste documento, de circulação interna e avalizado pelo Secretário, apesar do apontamento do desafio de manter o apoio da alta administração na gestão estratégica e tornar a comunicação eficiente entre as unidades, são apontados como benefícios intangíveis verificados o alinhamento de toda a SEF/MG em torno de sua missão e iniciativas estratégicas; a *homoneneização e interiorização de conceitos* e critérios constantes do mapa estratégico; o consenso e comprometimento do corpo gerencial e técnico com as questões relacionadas à gestão estratégica; o aprimoramento da qualidade das informações devido à consolidação de diversas fontes de dados que compõem os objetivos estratégicos da organização, *o que resulta em transparência e conformidade*, e a agilização de informações gerenciais ou estratégicas para a tomada de decisões. Nota-se que, recorrentemente, a visão da comunicação é funcionalista, servindo a fins informacionais mais do que relacionais, embora com desejo de *interiorização de conceitos*. Por isso, vêm acompanhadas da necessidade expressa de *homogeneizar conteúdos e conseguir transparência e conformidade*.

Em alguns documentos a que se teve acesso, notadamente apresentações em *Power Point* voltadas às lideranças da organização, foi recorrente a menção ao objetivo de *internalizar a estratégia no DNA da SEF/MG*. Trata-se de uma melhor elaboração daquilo que comumente se referencia, no âmbito do mercado, como *vestir a camisa da empresa*. Embora ambas as expressões remetam ao desejo de uma organização em engajar seus funcionários nos objetivos corporativos, esta última parece uma expressão simbolicamente mais frágil do que a primeira. Se o significado de *vestir a camisa* remete à ideia de trajar um uniforme como se não o fosse (sentindo orgulho, como se tratasse de um traje social), a noção de *internalizar a estratégia no*

DNA aponta para duas concepções simbolicamente mais fortes: uma, o próprio conceito de internalização, tomado aqui a partir das propostas de Berger e Luckmann (1985) sobre a socialização secundária; outra, o significado de a estratégia estar no DNA da organização.

A socialização secundária, que sucede a socialização primária (quando o indivíduo constrói subjetivamente uma personalidade e um mundo, ou seja, toma consciência do outro generalizado, como já abordado por George H. Mead), remete à ideia de interiorização de preceitos institucionais (conhecimento sobre funções específicas) ligados à divisão do trabalho, exigindo, assim,

[...] a aquisição de vocabulários específicos de funções, o que significa, em primeiro lugar, a interiorização de campos semânticos que estruturam interpretações e condutas de rotina em uma área institucional. Ao mesmo tempo, são também adquiridas 'compreensões tácitas', avaliações e colorações afetivas desses campos semânticos. [...] Além disso, também eles exigem pelo menos os rudimentos de um aparelho legitimador, frequentemente acompanhado de símbolos rituais ou materiais (BERGER; LUCKMANN, 1985, p.185).

Por essa perspectiva, a ideia de *internalizar a estratégia* aciona também as discussões sobre a aquisição de um repertório específico composto tanto de recursos simbólicos quanto de habilidades tácitas para que o sujeito sinta-se integrado e saiba situar-se e habitar aquele mundo. Revela, ainda, o problema da sobreposição a uma personalidade já formada e um mundo já interiorizado na socialização primária. Ou seja, internalizar a estratégia pode ser um problema maior ou menor para determinados sujeitos, na medida em que forem ao encontro ou de encontro aos seus valores, anseios e visões de mundo.

Outro ponto a se considerar é que a ideia da estratégia no DNA da organização tenta personificar a organização como um sujeito não apenas social, mas biológico. Poder-se-ia supor que a organização é, em linguagem corrente, *gente como a gente*, uma pessoa como também são seus servidores. Assim, ao contrário da ideia de *vestir*

a camisa da empresa, que separa funcionário de organização, o *DNA da organização* é uma expressão que opera pela lógica reversa, pela aproximação de um ao outro.

Mais importante na análise dessa perspectiva, contudo, é aproximá-la dos primeiros estudos da comunicação, apresentados no referencial e que, apoiados na perspectiva transmissiva, são designados como teoria da agulha hipodérmica. Esses estudos receberam essa designação por suporem a possibilidade de os meios de comunicação introjetarem conteúdo na sociedade de massa, formada por sujeitos atomizados e passivos, em suas condições de receptores. Parece que a ideia de *internalizar a estratégia no DNA da organização* aproxima-se ainda desse entendimento, resumindo de forma inequívoca o modo como a comunicação organizacional é considerada no âmbito da SEF/MG.

Foram selecionadas duas peças também de circulação interna que explicam a gestão estratégica da SEF/MG e a comunicação mobilizadora, uma proposta paradigmática que aponta para outras perspectivas (e que podem ser extremamente promissoras enquanto novos caminhos para a organização, no objetivo de superar seus desafios comunicacionais), para analisar o enquadramento proposto pela organização ao seu corpo de servidores em torno da estratégia.

As peças apresentadas serviram como material de apoio nos esforços de capacitação da liderança na Gestão Estratégica, em que a comunicação constituiu pauta de trabalho. Foram desenvolvidas especialmente para os encontros de sensibilização dos servidores e gerentes, com ênfase na comunicação mobilizadora, conforme detalhado em 7.1.6.5.

Na primeira peça, de caráter mais técnico, a abordagem é didática, trazendo uma explicação sobre o que é uma gestão estratégica e para que serve. Apresenta o mapa estratégico como representação gráfica desse esforço, como “[...] uma forma

simplificada de comunicar o que há de mais importante para ser realizado pelos servidores em seu trabalho”, como expresso na própria figura 20.

Figura 20 - Material explicativo sobre a gestão estratégica na SEF/MG



A GESTÃO ESTRATÉGICA NA SEF/MG

A Gestão Estratégica é uma forma de administrar uma organização que leva em conta a necessidade de captar, entender, analisar e projetar a realidade do contexto externo e do ambiente interno para elaborar estratégias que garantam maior efetividade no cumprimento de sua missão e concretizem sua visão de futuro.

O Mapa Estratégico é uma representação gráfica da Gestão Estratégica da SEF/MG. É uma forma simplificada de comunicar o que há de mais importante para ser realizado pelos servidores em seu trabalho.

O Mapa Estratégico pode ser assim interpretado: para que a SEF/MG cumpra sua missão e seja reconhecida como uma instituição de excelência (visão), precisa manter o equilíbrio das contas públicas e aumentar a satisfação com seus serviços, gerando valor para a Sociedade, Governo e Clientes.

Para isso, precisa de bons resultados na gestão das contas públicas e no provimento e gestão das receitas estaduais, alcançados a partir da excelência dos Processos Internos.

Os Processos Internos, por sua vez, são fruto do trabalho das pessoas, alinhando os capitais humano, organizacional e da informação, na perspectiva de Aprendizado e Crescimento.

Na prática, a Gestão Estratégica permite a melhor compreensão dos objetivos institucionais e da contribuição individual na implementação da estratégia.

REUNIÕES DE ANÁLISE DO DESEMPENHO ESTRATÉGICO – ADE

Mensal	Trimestral	Trimestral
SUFIS, SUTRI, SAIF SCAF, SCOC, SCCG STI, SRH, SPGF	Superintendências Regionais	Subsecretarias e SEF
Reunião de Preparação Mensal	Reunião de Preparação Trimestral - SRF	Reunião de Preparação Trimestral - SEF
Análise do Desempenho Estratégico Mensal ADE - M	Análise do Desempenho Estratégico Trimestral - SRF ADE - T	Análise do Desempenho Estratégico Trimestral - SEF ADE - T

Na SEF/MG, para acompanhar os resultados, são realizadas - periodicamente - reuniões de Análise do Desempenho Estratégico, ADE, conforme ilustrado ao lado.

A liderança é uma condição para o sucesso da execução da estratégia!



Fonte: Material de circulação interna, coletado para a pesquisa.

Aqui, claramente comunicar é tomado como sinônimo de informar e, avançando nesse entendimento, apresenta expressamente o sentido pretendido na interpretação do mapa: *O Mapa Estratégico pode ser assim interpretado[...]*. Com esses dizeres, o verbo poder assume mais o significado de dever, pois espera-se que o que será dito em sequência corresponda ao modo como os servidores interpretem o mapa estratégico da SEF/MG.

Do terceiro ao quinto parágrafos, vê-se o esforço de, ao resgatar a nomenclatura do BSC - com o uso dos termos missão, visão, processos internos, perspectiva de aprendizado e crescimento -, promover um encadeamento de ideias, a partir de conjunções subordinativas, de modo a vincular o sentido de uma frase à outra, além do gerúndio, como destacado a seguir:

- *para que* a SEF/MG cumpra sua missão e seja reconhecida como uma instituição de excelência (visão), precisa manter o equilíbrio das contas públicas e aumentar a satisfação com seus serviços, *gerando* valor para a Sociedade, Governo e Clientes.
- *Para isso*, precisa de bons resultados na gestão das contas públicas e no provimento e gestão das receitas estaduais, alcançadas *a partir da* excelência dos Processos Internos.
- Os Processos Internos, *por sua vez*, são fruto do trabalho das pessoas, *alinhando* os capitais humano, organizacional e da informação, na perspectiva de Aprendizado e Crescimento.

Deve-se notar que, neste quinto parágrafo, há uma simplificação exagerada ou uma redução dos objetivos apresentados na dimensão dos processos internos a um esforço dos próprios servidores ou, nas palavras analisadas, trata-se do *fruto do*

trabalho das pessoas de alinhar os capitais humano, organizacionais e de informação. Ora, na base do BSC, na perspectiva do aprendizado e crescimento, encontram-se justamente as questões relativas ao clima organizacional, à valorização do servidor, ao compromisso com uma gestão por competências e o desenvolvimento profissional, bem como com a melhoria da comunicação. Ao tomar de forma simplificada esses conceitos, articulados de forma naturalizada exatamente com o uso do gerúndio do verbo alinhar, tão caro à sistemática do BSC, omite-se o que deve ser provido pela organização para sustentar essas ações e, assim, apagam-se as suas fragilidades.

No parágrafo seguinte, ao enunciar que *Na prática, a Gestão Estratégica permite a melhor compreensão dos objetivos institucionais e da contribuição individual na implementação da estratégia* (grifo da autora), mais uma vez percebe-se um direcionamento da SEF/MG quanto à interpretação pretendida. Também a contextualização *na prática* chama a atenção para uma possível tentativa de acalmar aqueles que, muito comum em um processo de mudança, sintam-se desorientados quanto ao entendimento de tantas novas diretrizes. O enunciado, assim, indica que, se os conceitos (implicitamente, *na teoria*) acima expressos confundiram o leitor, *na prática*, há de se entender, cada um, o seu papel como contribuinte para alcance dos objetivos organizacionais.

Na parte inferior do material, há uma representação da sistemática de análise de desempenho estratégico, no lado esquerdo, com um parágrafo indicando sua presença, ao lado direito. Torna-se interessante notar que, para fechar este último parágrafo, criou-se uma caixa, em destaque, para uma frase (a única finalizada com ponto de exclamação) que, a rigor, não apresenta ligação com o texto apresentado: *A liderança é uma condição para o sucesso da execução da estratégia!*

Aqui, reproduz-se uma das premissas do BSC sem, contudo, contextualizar seu uso. Desse modo, tal como analisada a naturalização dos conceitos acima, aqui também o uso dessa frase de efeito – mas solta, desconexa ao resto do texto -, se pretensamente tenta mobilizar a liderança da SEF/MG para alcance do sucesso na execução da estratégia, em uma análise mais objetiva, o que se percebe é uma intencionalidade de imputar à liderança uma responsabilidade pelo sucesso ou não do processo.

Pela ACD de Norman Fairclough, pode-se referenciar a questão da intertextualidade manifesta, já que as premissas do BSC estão explicitamente presentes (uso dos termos gestão estratégica, mapas estratégicos, missão e visão de futuro, valor para a sociedade, governo e clientes, processos internos, aprendizado e crescimento, análise do desempenho estratégico). Nesse sentido, toma como recurso a pressuposição que, como diz Fairclough (2001, p.155), opera empregando certas proposições “como já estabelecidas ou dadas [...] [Torna-se importante evidenciá-las, portanto, porque as proposições podem ser] formas efetivas de manipular as pessoas, porque elas são frequentemente difíceis de desafiar”.

Na peça em questão, a função acional do texto, utilizando-se de um gênero informativo, reforça este entendimento: o encadeamento das ideias, em todos os trechos, dá-se em afirmativas que objetivamente justificam o estado das coisas - a *Gestão Estratégica é, estratégias que garantam, concretizem sua visão*, o mapa estratégico *é, comunicar o que há de mais importante*, para que a SEF/MG *cumpra, seja reconhecida, precisa manter, aumentar a satisfação, gerando valor, precisa de bons resultados, são fruto do trabalho, alinhando os capitais, permite a melhor compreensão dos objetivos, implementação da estratégia, acompanhar os resultados, a liderança é.*

Do mesmo modo, ao adotar um estilo de texto que se aproxima do didático e que parece *explicar como as coisas são*, percebe-se que a função identitária do texto (apoiada na impessoalidade) apaga, de um lado, a instituição (como cobradora impositiva do envolvimento dos servidores) e, de outro, os leitores como educandos de uma nova dinâmica organizacional (uma nova realidade que *está aí*, com novos códigos que precisam ser apreendidos). Ao afirmar as diretrizes da gestão estratégica desta maneira, o enquadramento proposto indica apenas o caminho de adequação aos objetivos organizacionais aos individuais, pressupondo este *alinhamento* como o modo natural de como as coisas são, cumprindo uma função representacional normativa, de *como as coisas devem ser*.

A segunda peça analisada refere-se mais diretamente à comunicação, constituindo material institucional desenvolvido para explicar os conceitos da comunicação mobilizadora, tal como proposto no Plano de Comunicação da Gestão Estratégica da SEF/MG. A peça é formada por duas páginas, como mostrado nas figuras 21 e 22.

Figura 21 - Material explicativo sobre a comunicação mobilizadora - página 1



Comunicação Mobilizadora

O processo da comunicação não deve mais ser entendido na perspectiva de mera divulgação. O papel desempenhado pelas lideranças é de fundamental importância para a adequada compreensão dos desafios estratégicos e da participação de cada um dos colaboradores na definição dos objetivos e busca das metas estabelecidas.

Para tanto, atenção especial deve ser dada às habilidades e práticas requeridas para o sucesso da comunicação. Nos níveis interpessoal, interdepartamental, interorganizacional e em relação aos públicos de interesse (*stakeholders*) é necessário:

- Combinar ações e palavras;
- Comprometer-se com a comunicação interativa;
- Enfatizar a comunicação face-a-face;
- Estimular a responsabilidade compartilhada;
- Adequar a informação ao público interativo;
- Reconhecer a comunicação como um processo contínuo e de responsabilidade coletiva.

Os verbos coletivizar e vincular são estratégicos para que se consiga o envolvimento e a participação de todos. A coletivização só se efetiva quando as percepções e ações se deslocam do interesse individual para o coletivo, quando os problemas são percebidos e tratados como sendo de todos e quando se permite visualizar a união dos esforços em prol de causas comuns. Deve haver uma exposição pública das razões da causa que une os envolvidos, com um apelo que possa, de alguma forma convencer os outros de que a questão à qual se refere:

- é concreta;
- é de interesse coletivo;
- é passível de transformação e
- visa valores mais amplos.

Fonte: Material de circulação interna coletado para a pesquisa

Nesta primeira página, o título recebe destaque: *Comunicação mobilizadora*. Desse modo, focaliza-se uma perspectiva paradigmática incomum para a gestão estratégica e, mais especificamente, para a administração pública. Essa peça constitui um esforço de *tradução* dessa perspectiva, já discutida no trabalho, para as lideranças diretamente envolvidas com a sistemática da Gestão Estratégica na SEF/MG, já que elas, em suas habilidades comunicativas, são consideradas peças-chave fundamentais para o sucesso na implantação do BSC. Veja-se em detalhes:

O primeiro parágrafo inicia-se com a afirmação de que *O processo da comunicação não deve mais ser entendido na perspectiva de mera divulgação* (grifo da autora da tese), deixando entrever tanto que a comunicação, como mera divulgação, é o modo como a comunicação era entendida pela SEF/MG (*não deve mais ser entendida*), quanto que o esforço de interpretação está sendo direcionado para que esse sentido seja desconstruído.

Segue a ela que *O papel desempenhado pelas lideranças é de fundamental importância para a adequada compreensão dos desafios estratégicos e da participação de cada um dos colaboradores na definição dos objetivos e busca das metas estabelecidas*” (grifos da autora da tese). Aqui, mais uma vez, nota-se o peso atribuído ao papel das lideranças na condução do processo de gestão estratégica e, mais, na participação dos colaboradores a eles subordinados. Destaca-se também a admissão expressa de uma interpretação *adequada* sobre a estratégia organizacional e seus desafios, o que justifica os esforços em produzir um quadro de significados compartilhado com as lideranças, de modo que catalizem a adesão do corpo de servidores para as diretrizes estratégicas, os objetivos e metas estabelecidos.

No segundo parágrafo, lê-se a frase: *Para tanto, atenção especial deve ser dada às habilidades e práticas requeridas para o sucesso da comunicação* (Grifo da autora da tese). Com a locução conjuntiva em destaque, busca-se o encadeamento e a subordinação da ideia que se apresenta à anteriormente apresentada, configurando-se aqui, de modo mais explícito, uma cobrança das lideranças no desenvolvimento de habilidades e no uso de práticas que determinam o *sucesso da comunicação* organizacional.

Em sequência, lê-se: *Nos níveis interpessoal, interdepartamental, interorganizacional e em relação aos públicos de interesse (stakeholders) é necessário: Combinar ações e palavras; Comprometer-se com a comunicação interativa; Enfatizar a comunicação face-a-face; Estimular a responsabilidade compartilhada; Adequar a informação ao público interativo; Reconhecer a comunicação como um processo contínuo e de responsabilidade coletiva.* Apesar do tom didático, enumerando em tópicos as *necessidades* requeridas para o sucesso da comunicação, o que vê-se descritas são, antes, orientações de conduta que pretensamente devem guiar o comportamento da liderança executiva da SEF/MG. Tomados de forma simplificada e naturalizada como necessidades às quais se deve estar atentos – e, não, como prescrição de ação –, esses tópicos não são tomados como desafios concretos, ou seja, tarefas a cumprir ou mesmo um fardo a ser carregado.

Na parte inferior da peça, no canto esquerdo, o parágrafo inicia-se com: *Os verbos coletivizar e vincular são estratégicos para que se consiga o envolvimento e a participação de todos* (Grifo da autora da tese). Aqui, entende-se que a noção de estratégia é esvaziada de sentido, sendo empregada para indicar que o uso dos verbos coletivizar e vincular constitui-se em um recurso linguístico potente para mobilizar as pessoas.

Segue que: *A coletivização só se efetiva quando as percepções e ações se deslocam do interesse individual para o coletivo, quando os problemas são percebidos e tratados como sendo de todos e quando se permite visualizar a união dos esforços em prol de causas comuns* (Grifo da autora da tese). Toma-se, a partir daqui, o pressuposto de que a coletivização é, de fato, desejada, direcionando o texto para uma descrição do contexto que a torna possível, o deslocamento do interesse individual para o coletivo, a união dos esforços em prol de causas comuns. Mais, reforçando esse entendimento: *Deve haver uma exposição pública das razões da causa que une os envolvidos, com um apelo que possa, de alguma forma, convencer os outros de que a questão à qual se refere - é concreta; é de interesse coletivo; é passível de transformação e visa valores mais amplos* (Grifo da autora da tese).

Finaliza-se essa seção, assim, primeiro com uma prescrição quanto à necessidade de se justificar publicamente quanto às questões que unem os envolvidos. Ou seja, admite-se aqui que, na adoção de uma metodologia de gestão estratégica (BSC) do tipo *top-down*, seja necessário mostrar para as pessoas que a estratégia é um projeto coletivizador, unificador de perspectivas, em prol do interesse comum. Admitido isso, ressalta-se, em segundo, que será preciso, contudo, não apenas informar, mas *convencer os outros* de que aquela questão é, de fato, uma questão *concreta, de interesse coletivo, passível de transformação e que visa valores mais amplos*.

Na mesma linha da página anteriormente analisada, pela ACD reforça-se a função normativa do discurso. Neste caso, porém, tem-se uma forma de intertextualidade manifesta diversa, iniciada por uma negação que, nas palavras de Fairclough (2001, p. 157), carrega “tipos especiais de pressuposições que também funcionam intertextualmente, incorporando outros textos somente para contestá-los ou

rejeitá-los”. Com esse recurso, em *o processo da comunicação não deve mais ser entendido como mera divulgação*, nega-se a comunicação pelo viés transmissional e baseia-se o texto em conceitos relacionais, enfatizando especialmente o caráter *estratégico* dos verbos *coletivizar* e *vincular* para fomentar o *envolvimento e a participação de todos*. Certamente este entendimento da comunicação (como divulgação) deriva de pesquisas com os públicos internos, em forma de desafio a ser superado, sendo oferecida, então, uma resposta aos anseios dos próprios servidores. Assim, o texto precisa ainda ser lido no bojo das demais ações implantadas, por exemplo, para a capacitação dos gestores nas habilidades comunicativas, uma vez que a *solução* apresentada (é preciso compreender a comunicação de outro modo) demanda o envolvimento direto dos gestores (eles são os agentes da mudança). Ainda, aponta-se o que precisa ser feito, do lado dos servidores, mas não revela o que precisa ou será feito, do lado institucional, para fomentar o desenvolvimento individual das competências comunicativas.

Em conjunto com os demais recursos apontados na página anteriormente analisada, reforça-se neste material, e de modo ainda mais enfático, as funções normativa (verbos indicando ações para o engajamento coletivo), identitária (todos devem se considerar comunicadores, mas a liderança tem papel de destaque) e representacional (almeja construir uma visão de coletividade, de trabalho em conjunto para alcance de objetivos comuns) do discurso construído.

Na sequência, a segunda página da peça está mostrada na figura 22.

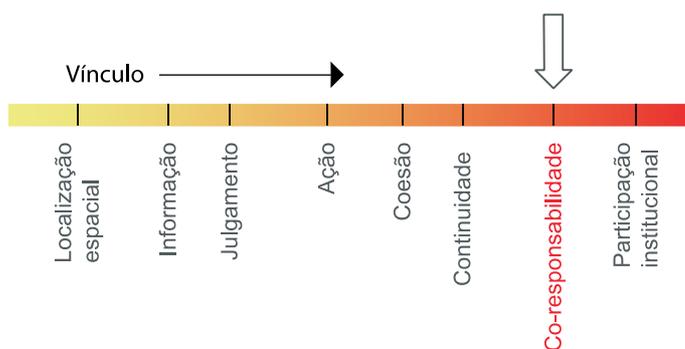
Figura 22 - Material explicativo sobre a comunicação mobilizadora - página 2

Sendo a participação uma condição intrínseca para a mobilização, a comunicação cumpre também a função de gerar e manter vínculos entre a causa e seus públicos, por meio do reconhecimento e da importância de cada um e do compartilhamento de sentidos e valores.

A vinculação ideal dos públicos aspirada por todo e qualquer projeto de mobilização encontra-se no nível da corresponsabilidade, quando os indivíduos se sentem efetivamente envolvidos no problema e compartilham a responsabilidade pela sua solução.

As estratégias comunicativas devem se voltar para:

- realimentar e reafirmar continuamente os vínculos;
- concentrar esforços de comunicação (convergência, integração e unidade dos instrumentos e linguagens);
- conferir flexibilidade, plasticidade e dinamismo aos produtos de comunicação;
- constituir uma agenda com definição clara de objetivos, prioridades e focos;
- dar visibilidade aos resultados concretos;
- explorar os recursos da comunicação dirigida;
- construir uma memória da causa.



BRAGA, Clara S.; HENRIQUE, Márcio S.; MAFRA, Rennan L. M. O planejamento da comunicação para a mobilização social: em busca da co-responsabilidade. In: HENRIQUE, Márcio S. (org.), Comunicação e estratégias de mobilização social. Belo Horizonte: Autêntica: 2004.

O enunciado inicial diz que: *Sendo a participação uma condição intrínseca para a mobilização, a comunicação cumpre também a função de gerar e manter vínculos entre a causa e seus públicos, por meio do reconhecimento e da importância de cada um e do compartilhamento de sentidos e valores.* O conceito de mobilização, apresentado no título da página anterior, somente aqui é resgatado, já como objetivo dos esforços de participação dos sujeitos. Do mesmo modo, apesar de em nenhum momento ter ficado explícito o entendimento (na página anterior, falou-se sobre o que ela não é) ou a função da comunicação, aqui ela aparece *também* com a função *de gerar e manter vínculos entre a causa e seus públicos, por meio do reconhecimento e da importância de cada um e do compartilhamento de sentidos e valores.*

Para além do viés funcionalista com que a comunicação é considerada (servindo a determinados fins), a forma com que conceitos tão caros à perspectiva da comunicação mobilizadora são tomados (vinculação, reconhecimento, compartilhamento de sentidos e valores) esvazia sua significação e potência. O mesmo acontece em: *A vinculação ideal dos públicos aspirada por todo e qualquer projeto de mobilização encontra-se no nível da corresponsabilidade, quando os indivíduos se sentem efetivamente envolvidos no problema e compartilham a responsabilidade pela sua solução.*

Assim, numa tentativa de vinculação entre os preceitos do BSC com a comunicação mobilizadora, ilustrada com a escala de vínculos de Braga, Henriques e Mafra (2004), enuncia-se que:

As estratégias comunicativas devem se voltar para: realimentar e reafirmar continuamente os vínculos; concentrar esforços de comunicação (convergência, integração e unidade dos instrumentos e linguagens); conferir flexibilidade, plasticidade e dinamismo aos produtos de comunicação; constituir uma agenda com definição clara de objetivos, prioridades e focos; dar visibilidade aos resultados concretos; explorar os recursos da comunicação dirigida; construir uma memória da causa.

Aqui, o modo como as duas perspectivas são expressas, de modo desarticulado, talvez seja o mais sintético e explícito indicativo do que se revelou nas análises sobre a comunicação da gestão estratégica da SEF/MG. A organização apropriou-se de duas metodologias potentes para a sua gestão estratégica (o BSC e a comunicação mobilizadora), mas não tem (ainda, apesar dos importantes esforços já empreendidos) desenvolvidas as suas competências comunicativas para levar a cabo as suas potencialidades, somente possíveis de serem alcançadas no bojo de uma articulação realmente orgânica entre elas.

No entendimento desta pesquisadora, para que a estratégia configure-se como causa mobilizadora, antes, deve ser considerada como prática comunicativa. Ou seja, comunicar a estratégia, do ponto de vista do BSC compreende os esforços de fazer funcionar um sistema gerencial, para o alcance de objetivos predefinidos. Para a comunicação, do ponto de vista relacional e das interações, por outro lado, comunicar é compartilhar significados e construir sentido a partir de um quadro simbólico que pode ser, por exemplo, as diretrizes estratégicas de uma organização. Assim, por essa perspectiva, a estratégia é aquilo que os sujeitos constroem nas suas interações, uma prática orientada por uma matriz de significados compartilhados. No encontro dessas duas perspectivas é que pode-se dizer que a estratégia não apenas é uma prática, como uma prática comunicativa.

7.3 A ESTRATÉGIA EM AÇÃO: ANÁLISE DAS REUNIÕES DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO ESTRATÉGICO DA SEF/MG

Para o desenvolvimento deste trabalho, a pesquisadora teve acesso, como observadora, a treze das chamadas Reuniões de ADE (Avaliação de Desempenho Estratégico) do 3º trimestre de 2013. Como previsto na Sistemática de Avaliação de

Desempenho, essas reuniões são antecedidas por aquelas restritas às equipes de cada área específica com suas diretorias para avaliação detalhada e tomadas de decisões no âmbito de cada projeto.

O pressuposto dessas reuniões é o de que é preciso permanentemente monitorar os três elementos do tripé da gestão estratégica: objetivos estratégicos, indicadores de desempenho e ação estratégica. No âmbito da SEF/MG, o processo de monitoramento constante da gestão estratégica acontece por meio da Sistemática de Análise do Desempenho Estratégico, constituída por um conjunto de reuniões de análise que envolve, direta ou indiretamente, todos os servidores da Secretaria. Elas são mensais para as diretorias e para as superintendências centralizadas, e trimestrais para as superintendências regionais e para as subsecretarias, como ilustrado na figura 23:

Figura 23: Periodicidade das reuniões de ADE



Fonte: MINAS GERAIS, 2010, p.13.

Além disso, as reuniões devem ocorrer (nem sempre ocorrem) em ciclos de preparação e análise, quando são identificados os desvios de desempenho, as causas dos desvios e são encaminhadas as propostas de ações corretivas. Nas reuniões de ADE, no nível em que participamos, as reuniões foram de repasses, já que integravam

certo patamar no escalonamento dessa sistemática em que os superiores tomavam ciência do que estaria se passando em cada uma de suas unidades, as dificuldades encontradas e adequações de rumo objetivando saná-las, para, então, reportar ainda a seus superiores, até o nível do Secretário-Adjunto, último nível da participação desta pesquisadora.

No nível das Superintendências da SEF/MG, a pesquisadora participou de oito das dez reuniões acontecidas, sendo duas reuniões das duas Subsecretarias (SRE e STE), e três reuniões das principais unidades ligadas diretamente ao Secretário de Estado de Fazenda (Secretário-Adjunto, Gabinete e AGEI), como detalhado abaixo:

1. ADE-T Secretário Adjunto
2. ADE-T Gabinete
3. ADE-T Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação (AGEI)
4. ADE-T Subsecretaria da Recita Estadual (SRE)
5. ADE-T Superintendência de Tributação (SUTRI)
6. ADE-T Superintendência de Arrecadação e Informações Fiscais (SAIF)
7. ADE-T Superintendência Regional da Fazenda/Belo Horizonte (SRF)
8. ADE-T Superintendência de Gestão e Finanças (SGF)
9. ADE-T Superintendência de Tecnologia da Informação (STI)
10. ADE-T Superintendência de Recursos Humanos (SRH)
11. ADE-T Subsecretaria do Tesouro Estadual (STE)
12. ADE-T Superintendência Central de Administração Financeira (SCAF)
13. ADE-T Superintendência Central de Contadoria Geral (SCCG)

Para re-contextualizar as análises que seriam empreendidas, retorna-se antes aos materiais organizacionais de apresentação sobre a sistemática de análise de desempenho estratégico da SEF/MG, para descrever os esforços como algo deliberado

objetivando que “[...] o processo de gestão estratégica fosse *incorporado às atividades cotidianas* dos servidores da Secretaria de Estado de Fazenda” (MINAS GERAIS, 2010, sp. Grifo da autora da tese). Chama a atenção a intencionalidade expressa pela organização nessa perspectiva, ecoando naquela já discutida de *internalizar a estratégia no DNA da organização*, ou seja, enfocando o que é vivenciado e construído cotidianamente pelos sujeitos, mas a partir de uma orientação organizacional.

Voltando ao material analisado, as apresentações relativas às reuniões de avaliação de desempenho estratégico, como benefícios, são apontados:

- Oportunidade de correção de rumos, quando necessário, com a participação dos responsáveis pela execução das atividades;
- *Maior entendimento e comunicação do direcionamento estratégico da SEF/MG*. As pessoas passam a compreender melhor o que se espera delas;
- *Foco nos resultados e questionamento de atividades que não contribuem para a execução da estratégia*;
- *Foco em decisões estratégicas com espaço para discussão de propostas e não de justificativas*;
- *Alinhamento de todo o corpo estratégico, tático e operacional da SEF em função da estratégia*;
- Direcionamento estratégico único e respeito às particularidades de cada unidade com possibilidade de adequar a forma de acompanhamento;
- Integração dos atuais instrumentos de gestão (Acordo de Resultados, Programa Estruturador, Projetos, Balanced Scorecard, entre outros) em um único modelo de gestão estratégica;
- *Visão global do desempenho das Diretorias, Superintendências e da Secretaria de forma ágil e dinâmica no que se refere aos vários aspectos do seu desempenho*;
- Maior agilidade no processo decisório (SEF/MG, 2011, grifos da autora da tese).

Foram destacados alguns pontos que demandaram uma observação mais atenta. Um, o benefício de *maior entendimento e comunicação do direcionamento estratégico*, reforçando o viés funcional e utilitarista dado à comunicação. Dois, o benefício do foco, tanto nos resultados quanto nas decisões estratégicas, refutando atividades que não contribuem para a execução da estratégia, bem como justificativas

para atividades improdutivas. A objetividade com que se encerram esses benefícios em torno de um compromisso maior com a produtividade revela pouca margem para um agir natural, no sentido de aceitação do erro inerente à ação humana e condição de seu crescimento, ou de valorização a um certo grau de improdutividade (e pode-se aqui falar de informalidade e até de ócio, aos moldes de De Masi, 2000). Terceiro, o benefício de *alinhamento de todo o corpo estratégico, tático e operacional da SEF em função da estratégia* revela, a partir da distinção feita entre os níveis organizacionais, justamente a existência de esferas desarticuladas que precisam ser alinhadas, ou seja, a própria noção de alinhamento, tal como proposta pelo BSC, pressupõe a divisão organizacional em cortes e, assim, reforça a questão que pretende solucionar: a articulação ou o alinhamento global da organização. O que se confirma no último benefício sublinhado, de permitir uma *visão global do desempenho das Diretorias, Superintendências e da Secretaria de forma ágil e dinâmica no que se refere aos vários aspectos do seu desempenho*.

Assim, na apresentação que está sendo analisada, com dicas de condução das reuniões de avaliação de desempenho estratégico, é apresentado um direcionamento didático quanto aos procedimentos que devem nortear estas atividades, pontuados como *aspectos importantes*:

- As reuniões são a oportunidade para os gerentes e servidores discutirem as questões estratégicas, que afetaram de alguma forma o desempenho da unidade, avaliando os resultados obtidos. Neste momento devem ser abordados os fatos mais importantes do período, as experiências vividas, as dificuldades e as soluções encontradas (Fato/Causa/Ação), tendo como foco principal as questões estratégicas e a tomada de decisões referentes à unidade;
- A reunião é preparada pela unidade, por meio do interlocutor da Gestão Estratégica. Os resultados são apresentados ao titular, que é quem conduz a reunião e decide sobre as ações corretivas.
- Na ADE devem ser focados, prioritariamente, os desempenhos insatisfatórios, ou seja, com valor apurado abaixo da meta pactuada (vermelho e amarelo). É

- fundamental que se registre as causas que motivaram tais desempenhos e as ações adotadas para correção;
- *Para indicadores com desempenhos satisfatórios (verde), é importante ressaltar os fatores que contribuíram para o sucesso, para o aprendizado e compartilhamento dos conhecimentos. Quanto ao desempenho de indicadores muito acima da meta pactuada (azul), é necessário também uma avaliação dos fatores que interferiram em tais performances.*
 - *Mais importante do que mostrar simplesmente os números obtidos, deve-se discutir as causas que levam aos desvios de desempenho e apontar soluções para os problemas;*
 - Esta é uma oportunidade para que sejam discutidas as experiências e dificuldades e apresentadas ideias novas e projetos, respeitando-se as especificidades de cada área ou unidade;
 - *Espera-se destas reuniões a participação efetiva dos gerentes e servidores, promovendo a necessária integração, o nivelamento de informações, estimulando, assim, o envolvimento de todos com o processo de gestão estratégica (MINAS GERAIS, 2011, grifos da autora da tese).*

Nos enunciados em destaque, primeiramente, nota-se a importância dada ao papel do titular, liderança que deve conduzir o projeto e as reuniões. Cabe a ele coordenar o processo de tomada de decisões, encaminhando as ações corretivas. Há de se notar, também, que a organização (pelo menos em suas diretrizes formais) cria momentos – as reuniões de ADE, foco desta análise – para, não apenas avaliar o desempenho nas ações estratégicas, mas analisar o mau desempenho, de modo propositivo e voltado para a construção de soluções compartilhadas com as equipes diretamente envolvidas. Contudo, ressalta-se uma preocupação em, também, valorizar os desempenhos satisfatórios, tentando compreender e compartilhar os fatores do sucesso. Naqueles muito acima da média, marcados em azul, solicita-se também atenção especial, pois podem indicar desvios pontuais, mas também indicadores com metas facilmente alcançadas, que não constituam desafio para aquela equipe. A indicação de que é *mais importante* focar as causas dos problemas e a proposição de soluções do que *simplesmente* analisar o desempenho, a partir da quantificação numérica do desempenho, chama mais uma vez a atenção juntamente com a expressa

esperança de que nessas reuniões gerentes e servidores participem efetivamente e promovam a necessária integração, o nivelamento de informações e estimulem, assim, o envolvimento de todos com o processo de gestão estratégica. Foi nesse ponto e a partir dessas premissas, que o olhar analítico voltou-se para as reuniões de ADE, consideradas pontos nevrálgicos dos encaminhamentos da gestão estratégica, momento nuclear de envolvimento das equipes em torno dos objetivos organizacionais.

Restava, antes de voltar a estes momentos específicos, compreender as orientações institucionais para a realização desta prática. Buscou-se, então, por materiais que fornecessem essas diretrizes de preparação, condução e avaliação das próprias reuniões de ADE. Além disso, houve acesso ao modelo de convite para participação dessas reuniões, que seguem por *email*, via *Outlook*, aos servidores, bem como ao formulário de memória de reunião, disponível na intranet da SEF/MG.

De antemão, notou-se que o convite, tal como sugerido pela equipe responsável pela coordenação da gestão estratégica, chega ao corpo organizacional e, assim, ganha a adesão dos servidores, como uma convocatória, indicando o peso dado ao processo de gestão, bem como a necessidade de formalização institucional a esses momentos. Já o formulário de memória da reunião é um modelo de papel com timbre da Fazenda, com espaços reservados para registro de data, local, horário de início e término, coordenador da reunião, secretário da reunião, participantes (nome, unidade administrativa), tópicos da reunião, deliberações e quadro de tarefas (tarefa, responsável, prazo e data de execução).

Como orientação à preparação das reuniões de ADE, a apresentação em *Power Point* analisada dava algumas dicas para os condutores das mesmas (os

interlocutores das unidades), todas voltadas aos aparatos e procedimentos técnicos, como visto a seguir:

- Inserir no SADE as informações referentes a F/C/A (Fato, Causa e Ação), mencionando as circunstâncias que levaram aos resultados alcançados e as respectivas ações de melhorias;
- Certificar-se de que todos os dados e informações necessárias à reunião estão disponíveis, seja no SADE - Sistema de Análise de Desempenho Estratégico, ou em gráficos, tabelas, matriz de ICMS etc.;
- Enviar convite a todos os participantes da ADE, informando local, data, horário e duração da reunião;
- Informar aos participantes sobre a necessidade de se levar algum material específico;
- Antes de enviar convites por e-mail para titulares das unidades, certificar-se de que o endereço para o qual pretende enviar é acessado com frequência. Muitas vezes, o setor de apoio ou a assessoria é quem controla as mensagens recebidas e as agendas dos titulares.
- Fazer o briefing com o gerente;
- Como o interlocutor conhece antecipadamente os resultados que serão apresentados na reunião ele deve fazer o briefing com o titular da unidade antes da reunião. Trata-se de informá-lo, previamente, os tópicos/assuntos/indicadores que merecem maior destaque na ADE;
- Fazer a ambientação do local utilizando banner com o mapa estratégico ou outro material alusivo;
- Ligar, com antecedência, o computador e verificar o acesso ao SADE;
- Ter disponível um outro computador onde será anotada, em arquivo específico, a memória da reunião (SEF/MG, 2011)

Já no que se refere à condução das reuniões, apesar da ênfase demasiada nos procedimentos técnicos, aqui se percebem presentes algumas diretrizes fundamentais à discussão sobre a comunicação da gestão estratégica: compartilhamento, continuidade, visibilidade, comprometimento.

- Conduzir a reunião de maneira a permitir que cada gerente ou responsável pela aferição do indicador apresente os resultados de sua área para o titular;
- Projetar o mapa da unidade iluminado (via acesso ao SADE) e apresentar o Objetivo Estratégico ou Indicador que for solicitado pelo titular da Unidade para discussão do seu desempenho;
- Ter sempre um computador exclusivo para o “secretário” da reunião anotar as deliberações, as tarefas, o responsável pela solução e o prazo para resolvê-las. Ao encerrar a reunião, tal memória deve ser lida ou projetada para que todos tomem ciência de suas responsabilidades. Após o término da reunião, enviar esta memória de reunião a

todos os participantes, por e-mail. A reunião do próximo mês será iniciada sempre com a leitura deste documento, informando o status atual. Este procedimento contribui para que os participantes se comprometam com as decisões tomadas;

- Anotar as questões que deverão ser encaminhadas à instância superior;
- Registros fotográficos das reuniões de ADE são interessantes, para promover maior visibilidade ou somente para registro;
- O titular da unidade sempre deve estar presente (SEF/MG, 2011).

Do ponto de vista do compartilhamento, recomenda-se que a reunião seja conduzida numa perspectiva de abertura, *na medida em que permita* que os responsáveis pela mensuração dos indicadores *apresentem os resultados* (vale lembrar a orientação anterior de não se prender à justificativas, no caso de não alcance das metas, e focar o aprendizado com erros e acertos, propondo ações corretivas, se necessário). Já na perspectiva da continuidade, percebe-se que a sistemática prevista por meio da memória de reunião, com seu envio aos participantes e resgate na reunião seguinte, é uma maneira de tornar cíclico e contínuo o processo. Além disso, a formalização em documentos é uma maneira contundente de trazer o comprometimento dos envolvidos. Vale ainda ressaltar o incentivo ao registro fotográfico não apenas como registro, mas como possibilidade de aumentar a visibilidade para a prática, tornando evidentes as ações das unidades (e dos indivíduos), umas para as outras.

Em termos de avaliação, pede-se que o grupo deixe suas críticas quanto ao formato da reunião, visando seu aprimoramento, destacando seus pontos fortes e fracos; confirme-se se os pontos mais importantes foram abordados e se houve participação e interesse dos servidores e se os recursos, tais como local, espaço físico, material, tecnologia, tempo foram adequados.

Assim, passar-se-á agora à última etapa de análise de dados, referente à observação das reuniões de ADE da SEF/MG, no final de 2013.

7.3.1 Alinhando teoria à prática

Seguindo a proposta de compreender, pela perspectiva da EcP⁴⁴, as reuniões de ADE como prática, uma construção organizacional (e social) que envolve o agir de pessoas (praticantes) em práxis (ou práticas, como atividades, rotinas, comportamentos, utilizadas como recursos, ferramentas ou artefatos) e que, assim, sustentam, reforçam ou modificam a estratégia, parte-se para sua análise numa visada interpretativa, guiada pela Hermenêutica de Profundidade (HP) e pela Análise Crítica do Discurso (ACD).

Pela HP, as reuniões de ADE devem ser contextualizadas em sua dimensão sócio-história, esforço que já se empreende nas dimensões propostas por Thompson (1995), quais sejam:

- as forças institucionais (ou as *instituições sociais*) que fundamentam as constituições de tais práticas, ou seja, as forças macroambientais que originam e sobre as quais se sustentam as práticas analisadas (ver capítulo 5, Gestão Pública e Comunicação Pública Contemporâneas: o caso de Minas Gerais e a SEF/MG);
- a situação espaço-temporal em que se desenrolam, ou seja, pela contextualização dessa prática integrando um esforço maior de implantação de ferramentas de gestão no âmbito da administração pública (ver item 5.1 Gestão por Resultados e o Choque de Gestão em Minas Gerais);

⁴⁴ Recorda-se aqui os eixos fundamentais da Estratégia como Prática (EcP) como a articulação entre práticas, praticantes e praxis.

- os meios técnicos utilizados para que a prática aconteça o que, no presente caso, compreende, de modo ampliado, todos os recursos técnicos desenvolvidos e utilizados na SEF/MG para sua gestão estratégica (ver itens 7.1 Pesquisa institucional sobre a SEF/MG e 7.2 A SEF/MG apresenta seu discurso da estratégia) e, de modo específico, o aparato tecnológico (notadamente o uso do SADE como ferramenta de condução das reuniões de ADE, alinhada à metodologia BSC) que será abordado nas análises que seguem apresentadas a seguir;
- as formas simbólicas que são acionadas para fomentar a realização da prática em questão, o que configura-se como objeto do tópico aqui desenvolvido, a partir da observação das reuniões de ADE.

Assim, a análise será apresentada em torno de três eixos que fundamentam o entendimento das reuniões da ADE como prática estratégica: quem são os estrategistas (os praticantes), o que sustenta a gestão estratégica (as atividades práticas administrativas ou discursivas) e como as reuniões reforçam ou modificam a estratégia da/na SEF/MG (em um esforço de síntese, como as reuniões de ADE são estratégia como prática, ou seja, episódios situados da estratégia em ação, momento situado de um fluxo de atividades organizacionais envolto, constrangido e conformador de ações sociais mais amplas).

Vale lembrar que as falas aqui referenciadas foram tomadas das anotações do trabalho de campo, preservando o sigilo dos dados estratégicos, de modo que somente serão utilizadas as estruturas textuais genéricas, que não revelem fonte ou conteúdo para além do que interessa a essa análise estritamente comunicacional, como as estruturas textuais, as construções discursivas e os modos de interpelação dos interlocutores.

Como o interesse não foi pela reprodução fiel das falas (o que também não seria possível, dado que as reuniões são sigilosas e não puderam ser gravadas), trabalhar-se-á a partir de enxertos de falas e descrições de interações trazidos no caderno de campo, sendo que os apontamentos aqui colocados foram iluminados pela Análise Crítica do Discurso sem, contudo, tomar esta perspectiva de modo ortodoxo. Interessa, ao contrário, buscar nessa abordagem uma contribuição no entendimento pelo modo como as práticas discursivas (e textuais) reportam a práticas (discursos e estruturas) sociais mais amplas. Assim, e à luz da hermenêutica de profundidade, os esforços de síntese são interpretações produzidas pela pesquisadora, numa visada que, para além da análise formal do conteúdo, não empreendida, procurou apontar elementos de reforço, negociação ou rechaço de ordens de discurso, refletidas em posicionamentos nos atos de fala dos sujeitos em interação.

7.3.1.1 Os estrategistas da SEF/MG

As análises, nesse ponto, foram organizadas segundo os eixos descritos por Coutinho e Bonassi⁴⁵ (2011) ao proporem algumas diretrizes quanto às competências, habilidades e atitudes das pessoas envolvidas com a gestão estratégica das/nas organizações, a partir dos preceitos do BSC. Denominados *ativistas da estratégia*, são compreendidos como os profissionais que fazem a estratégia acontecer nas organizações, responsáveis por “[...] transformar a estratégia em processo contínuo e em competência essencial nas organizações”(COUTINHO e BONASSI, 2011, p. 7). Atravessando transversalmente os organogramas organizacionais, a formalização dos cargos que ocupam e mesmo a vinculação a uma formação específica, os ativistas da

⁴⁵ André Coutinho é professor na Business School São Paulo (BSP) e um dos sócios da Symnetics, empresa de consultoria em gestão empresarial responsável por trazer ao Brasil a metodologia BSC e atuar na sua disseminação pelo país. Saulo Bonassi também é consultor, professor na BSP e ex-sócio da Symnetics.

estratégia são, em verdade, a síntese personificada daqueles que devem conduzir o processo da gestão estratégica denominado, genericamente neste estudo, como *gestores*, utilizando termo corrente entre os próprios pesquisados.

Nesse sentido, o esforço será o de perceber, no discurso e atuação dos gestores em reuniões de ADE, como são acionadas características que conformam o arquétipo do *ativista da estratégia*, pela ótica do BSC. Ou seja, analisou-se a atuação dos condutores e/ou participantes das reuniões de ADE, a partir de nove faces ou papéis nos quais Coutinho e Bonassi (2011) descrevem o *estrategista ideal*: o estrategista, o estruturador, o integrador, o educador, o ritmista, o agente da mudança, o *designer*, o empreendedor e o político.

- 1) O jogador de xadrez (estrategista): demonstra integração e apoio à construção de futuro e premissas da estratégia, aderindo às regras do jogo, reforçando o posicionamento organizacional.

De modo geral, percebe-se que as lideranças da SEF/MG designadas para a condução das reuniões de Análise de Desempenho Estratégico, o foco desta análise, são profissionais integrados às diretrizes da organização. Para além dos resultados obtidos nas pesquisas realizadas pela própria Secretaria sobre o Grau de Orientação Estratégico (GROE) em todos os níveis organizacionais, sobre os quais não se faz referência, as observações apontaram, em primeiro lugar, que a integração é marcada pelo modo como os gestores conduzem e se posicionam nas interações, sempre em primeira pessoa *Nós* para falar da *Fazenda* ou até do Estado.

“Nós somos o Estado ouvindo as reclamações do contribuinte. [...] [O contribuinte] quer uma definição do Governador, ele quer o resultado. Nós somos o Governador no momento, nós somos o Estado”.

Apesar de as premissas do BSC remeterem às outras dimensões que devem orientar a ação organizacional, para além da perspectiva financeira, é notório que a pauta das reuniões volta-se sobremaneira para o objetivo de *gerir as contas públicas* do Estado, já que este evoca sua missão. Assim, reforça a integração dos gestores às premissas estratégicas o modo como, amparados no aparato técnico da metodologia empregada, eles são firmes para sustentar medidas austeras de controle de recursos, mesmo que com impacto direto em suas rotinas de trabalho.

“Agora, ninguém mais vai empenhar nada, não vai se conceder cotas. Nada, só o estritamente necessário. E não é até o final desse ano, é até o final de 2014. Nós temos que entregar o governo, no final de 2014, em ordem. E nós vamos fazer, custe o que custar”.

“Realmente, desde 2005 eu venho tentando [ação]. É necessário mas não é a prioridade. Tudo indicava que íamos conseguir ano passado, e não deu. Esse ano, de novo, e não deu. Não deu porque falta recurso e eu sei que ano que vem ainda não vai rolar. Mas eu vou continuar insistindo”.

No entanto, há de se ressaltar que, como o posicionamento assumido pelos gestores é uma construção, ela é manipulada pelos mesmos, a partir dos interesses em jogo. Uma situação em que se pode perceber esse manejo de impressões, que dialogam com as propostas de Goffman (2007), é a de um gestor narrando um encontro com um banco, com a finalidade de negociar questões relativas a algo relacionado a dívidas do Estado. Sua narrativa foi inflamada, carregada de indignação quanto à postura do banco, na medida em que se colocava na mesa de negociação enquanto *o Estado de Minas Gerais* e assim desejava ser reconhecido. Do lado do banco, parece ter havido uma relativização desse lugar, não conferindo a ele as benesses que suas credenciais deveriam ensejar e, nesse sentido, houve claro desgaste entre as perspectivas colocadas, os interesses divergentes afloraram e o acordo ficou em aberto. Em outra fala, no entanto, o mesmo gestor, apresentando o desempenho

abaixo da meta de sua área, justifica: “Apesar do Governo falar bonito, a gente vê que nossa situação é essa aí”. Aqui, ele não apenas separa-se do Governo que representa como evidencia a fragilidade do discurso institucional do Estado, na medida em que deixa transparecer que, no nível do detalhe (das unidades), a situação vivenciada não está boa. Como recurso linguístico, a afirmativa é construída em um jogo de contraposições: inicia-se com *apesar*, contrapõe o discurso institucional do Governo à situação vista (no domínio da experiência vivida por eles, compartilhada diretamente com seus interlocutores: *a gente*) e, assim, deixa subtendido que a situação que *é essa aí*, representada nos indicadores medidos e registrados na tela do SADE, também é uma contraposição ao adjetivo *bonito*, da fala oficial.

- 2) O engenheiro (estruturador): é detalhista e metódico, preocupado com os aspectos operacionais da estratégia, aos indicadores de desempenho como tangibilização da estratégia em algo a ser executado, mensurado e acompanhado.

A observação indicou que o perfil do servidor fazendário, tendo em vista as qualificações e competências próprias dos cargos fundamentais da casa (fiscalização, contabilidade, finanças), é essencialmente metódico e detalhista. Por isso, acredita-se que a escolha pelo BSC como ferramenta de implementação da gestão estratégica foi muito assertiva, permitindo a tangibilização em indicadores de aspectos intangíveis da estratégia, o que fomentou a aproximação entre universos (e linguagens) objetivista e subjetivista, e trazendo, assim, certo conforto para os servidores atuarem em prol dos objetivos em questão.

“O que não se mede, não se acompanha. Tem que criar um indicador [comum à unidades x, y e z]. O indicador é o local onde você bate o olho e vê o que está acontecendo. Essa matriz é uma leitura do que está acontecendo”.

“As unidades podem estar com o farol vermelho, vindo de meses anteriores. Como que a gente está agindo com isso aí?”

Toda vez que a gente vê essa informação no SADE, eu peço para as unidades lançarem lá no ‘fato-causa-ação’, dentro do mapa dela. Qual foi o objeto que proporcionou [isso], porque senão a gente não tem como analisar”.

No entanto, se a característica de um perfil estruturador suscita o receio de certo engessamento dos processos, há de se reparar que os gestores compreendem bem e defendem que os indicadores (e o BSC), ao mesmo tempo em que apontam as falhas e problemas, não dão conta de abarcar a complexidade da realidade organizacional, não podendo configurar-se como *camisa de força* para as ações dos atores. Isso é claramente percebido nas falas em que justificam o desempenho abaixo da meta por questões de força maior (indicadores que não dependem unicamente dos esforços de suas unidades), indicando que o foco da preocupação não deve ser com o resultado em si mesmo, mas com o acompanhamento dos processos, objetivo que o BSC e seus indicadores parecem alcançar muito satisfatoriamente.

Supervisor: (sobre indicador vermelho). “E na verdade isso não foi um (descrição falha técnica), porque a gente se atrasou. Não é isso. É porque a questão estava em discussão, foi uma longa discussão com a [unidade]”.

Diretor 1: “E, de fato, já era até esperado [ter o desempenho abaixo da média]”.

Supervisor: “Sim, a gente já sabia disso. Embora todos os procedimentos tenham sido feitos em tempo hábil, a [unidade] ficou insistindo na questão e nossa discussão acabou atrasando.”

Diretor 1: “Mas foi uma discussão boa”.

Diretor 2: “Este está dependendo de um fornecedor que mudou o seu processo. Então, está atrasado mas não depende da gente”.

Supervisor: “Mas não tem nada que a gente possa fazer? Só esperar?”

Diretor 2: “Só esperar. E então, no próximo mês, a gente vai aparecer vermelho aqui de novo, vai ter reflexo novamente”.

3) O arquiteto (integrador): trabalha de modo holístico, contextualizando suas falas em contextos mais amplos, de modo a criar sinergia entre sua unidade e o escopo corporativo de ação.

Sobre esse aspecto, observa-se que os gestores recorrem ao esforço de contextualização de suas atividades, não somente no âmbito da SEF/MG, mas do Estado, situado, ainda, em um cenário sociocultural mais amplo. Essa característica aparece evidenciada também quando os gestores destacam a importância da interação entre as unidades para alcance dos interesses corporativos.

“Essa reunião é exatamente para isso, gente. Conhecer o que o outro está fazendo, contribuir um com o outro, para todos melhorarmos juntos”.

Normalmente, o início e final de reunião constituem-se nos momentos em que o esforço de contextualização da atividade da unidade mostra-se mais claro. As reuniões costumam se iniciar com o gestor fazendo um resgate da reunião anterior e, nesse movimento, articulando as pendências às buscas de soluções no âmbito da Secretaria, com as limitações, desafios e conquistas, o que naturalmente exige um esforço de situar as questões em uma perspectiva global da organização.

O final das reuniões é o momento de uma reflexão sobre tudo o que foi apontado como dificuldade e que ficará, portanto, como tarefa a cada responsável pela sua solução, que deverá ser apresentada na reunião seguinte. Aqui fica evidenciado como o próprio processo de direcionar os encaminhamentos exige um conhecimento ampliado das forças e fraquezas organizacionais, bem como das forças macroambientais e setoriais que atravessam as questões pontuadas. A capacidade articuladora dos gestores é mostrada e as falas adquirem um tom professoral, constituindo-se como verdadeiras aulas sobre determinadas temáticas, como se pode ver nessas explicações sobre o controle das contas públicas do Estado.

“Quanto mais o Estado faz, mais ele gasta e mais custo gera. Então, quanto mais eficiente você é, mais caro é o seu custo de manutenção, do Estado. É uma equação difícil. Então vem os cortes, vem tudo para tentar fechar essa equação. Então, qual a nossa parte nessa equação? Nossa parte nós estamos fazendo muito bem feita, que é [objetivo da Subsecretaria]”.

“Isso aí que o X está falando é importante. A gente até perde um tempo [explicando], mas a gente ganha. Se a gente está fazendo tudo direito, por que é que o Estado está nessa dificuldade toda? Porque existe uma dívida história do Estado de Minas com a União. (explicação extensa...) Essa é a história da dívida do Estado. Então, quando vocês viram, há alguns anos atrás, a questão do ‘deficit zero’, o que era aquilo? Não que a gente pagou aquela dívida, só que a receita e despesa do Estado estavam ficando em zero a zero. Não estávamos estourando o balanço, mas a dívida estava lá”.

Essas explicações, para além de evidenciarem o domínio sobre as temáticas e capacidade de posicionamento dos gestores, também servem para ampliar o conhecimento dos participantes, a partir da visão construída pelo gestor em seus discursos.

É de se destacar a fala de um gestor sobre o planejamento estratégico que sintetiza bem o esforço integrador da unidade com os propósitos institucionais. Nela, percebe-se o domínio sobre o conteúdo demonstrado (as premissas do BSC e os objetivos da SEF/MG) pelo enunciador e sua capacidade articuladora, referenciando como o modelo adotado é dinâmico, permitindo que os servidores se localizem (inclusive visualmente) e, assim, possam agir contribuindo para as realizações de cunho institucional.

“O planejamento estratégico não é estático. Nós temos uma questão em um quadrinho lá no mapa estratégico da Fazenda, que está esparramado para todo lado, inclusive no sistema SADE, com aquelas setinhas convergindo lá para aquele quadrinho lá de cima, que é o nosso objetivo principal. Tudo isso que está aqui dentro, sendo acompanhado pelo BSC, conflui para o nosso objetivo maior que é o quê? Manter as contas equilibradas. Não é essa a nossa maior premissa, nosso maior objetivo? Então, tudo isso que a gente está fazendo aqui converge, olha lá as setinhas (demonstrando). Estão vendo? Nós estamos falando aqui de uma unidade, de uma Superintendência, de uma Subsecretaria, da Secretaria de Fazenda. Então, todos os nossos indicadores aqui jogam, empurram, impulsionam o cumprimento daquele indicador maior que é manter o equilíbrio das contas.”

É importante também frisar que essa capacidade de pensar de modo holístico igualmente contribui para um pensamento mais crítico dos gestores que, a partir de uma visão sistêmica da organização e suas unidades, têm mais propriedade para apontar as falhas de integração que podem prejudicar o desempenho do Estado como um todo, seus órgãos, unidades e mesmo os servidores individualmente (uma análise que pode ser feita de modo reverso também, com o baixo desempenho individual prejudicando o desempenho do Estado).

“Na verdade, gente, esses indicadores comuns, não adianta (tentar ficar verde). Nós estabelecemos inicialmente que seriam uma obrigação da Fazenda, mas a Fazenda, apesar de ter uma parte [na ação], em todo o Estado, nós não tínhamos nenhuma ingerência em cima realmente desses dados. Nós não estamos subordinados nem técnica nem administrativamente a [outros órgãos do governo do Estado]. Então, como você obriga alguém a fazer alguma coisa para quem você não está vinculado? Não tem jeito. Não é verdade? Então, ficava uma coisa por adesão”.

É importante ressaltar que, admitindo a capacidade crítica dos gestores, existe concordância de que sua postura ajustada indica, não um ato irracional ou fruto de uma imposição por parte da organização mas, antes, uma aceitação (se não entusiasmada, pelo menos tácita) das regras do jogo.

4) O educador (facilitador da aprendizagem): não apenas informa, mas comunica, buscando gerar reflexões e engajar os interlocutores em torno de um quadro de significados compartilhado.

A diferenciação entre informar e comunicar está presente em muitos dos materiais institucionais da SEF/MG, na convocação aos gestores para ultrapassarem o nível da informação sobre a estratégia e engajarem suas equipes *em comunicação* da estratégia. No entanto, as capacitações sobre comunicação (pontuais) e a deficiência de uma unidade estruturada à altura da complexidade institucional constituem-se em

forte entrave para levar a cabo esse objetivo. Isto porque a própria organização, ao lidar com a comunicação dessa maneira, está ela própria informando sobre a comunicação e não comunicando, no sentido relacional, de compartilhamento de sentido entre agentes. Conquanto não se valorize sua dimensão estratégica (a comunicação como indissociável do fazer estratégico), para além do reconhecimento de seu lugar no organograma institucional, a competência comunicativa da organização tende a não se realizar.

Um dos recursos de linguagem mais contundentes para ilustrar essa contradição, no nível discursivo, se refletiu no uso recorrente de perguntas retóricas para estruturar a fala dos gestores. Ao lançar uma pergunta, tem-se expressa uma convocação à participação dos interlocutores. No entanto, apesar de, em alguns momentos, alguns interlocutores aproveitem, de fato, a *brecha* para fazerem suas pontuações, na maioria das vezes, trata-se apenas de um recurso utilizado para organizar o pensamento do enunciador, que chama a atenção para a questão que ele mesmo responderá em sequência.

Assim, as perguntas retóricas aparecem como um importante recurso que convoca o engajamento à reflexão mas, também, e principalmente, é um modo de organizar e construir um quadro de significados específico, uma resposta elaborada pelo próprio enunciador que, assim, direciona o processo de significações para certo sentido por ele pretendido.

“Indicador x foi concluído em atraso no mês y. Foi o único indicador. O que aconteceu, gente? Vou lembrar: lá na nossa reunião em que a gente foi discutir os cortes orçamentários, o que a gente tinha dito é que a gente ia priorizar x e y, em detrimento de z. Por quê? Para fazer tudo o que estava no portfólio, no prazo determinado, a gente precisava fortalecer a equipe. Fortalecer a equipe, não tinha nenhuma condição. Então, o que a gente está fazendo? Atrasando o portfólio sabendo que o portfólio vai ficar atrasado porque a gente não vai entregar tudo porque a gente não tem dinheiro”.

Como se pode notar, o gestor desencadeou um raciocínio, com uso de perguntas retóricas, para justificar o atraso em determinado indicador que, neste caso, ocorreu por forças estruturais exógenas à própria unidade (cortes orçamentários do Estado e da Fazenda que implicaram a impossibilidade de contratar pessoal, que tornou necessária a priorização de ações possíveis de serem realizadas que, por sua vez, deixou de fora outras e causou o atraso no processo, impactando o indicador vermelho no mapa da unidade). Dessa maneira, a construção textual a partir de uma relação de causa e efeito, em cascata, pode ser compreendida como um modo de explicar ao interlocutor como suas ações cotidianas são regidas por forças contextuais mais amplas.

5) O navegador (ritmista): resgata aspectos externos à organização como baliza para seus argumentos, tentando trazer foco e ritmo na condução das ações organizacionais, mesmo em ambientes turbulentos.

Essa característica mostrou-se mais evidente nas reuniões de algumas unidades, especialmente quando as transformações sociais foram evocadas como alerta justamente para falar de um horizonte possível para se pensar em ações planejadas. Em uma das reuniões observadas, o condutor chegou a solicitar que os servidores se dedicassem ao estudo dessas transformações, como forma de melhor se capacitarem para enfrentar as adversidades do ambiente.

Participante: “A gente só precisa ter cuidado de saber que tem que ter flexibilidade, tem que ser um mapeamento móvel, nossa área está mudando e vai haver uma mudança ainda radical, no mundo todo. Um desenho de nossa área, se muito, pode ser pensada para um horizonte de cinco anos”.

Diretor: “Três anos já é muito. Se a gente quiser ser muito inovador, é muito. A gente tem que ser inovador pensando qual o modelo [da área] para o mundo moderno, na perspectiva da Fazenda. E saber que é um modelo que nunca se realiza”.

Participante: “E tem que pensar que os modelos que são pensados em outros lugares, podem não ser os melhores para a Fazenda de Minas”.

Superior: “Em um mundo que está começando a trabalhar (abordagem técnica), em que medida o custo vale o benefício? Se a gente sabe que, daqui a pouquinho, a gente vai ter mesmo que trabalhar (de tal forma)? A gente precisa começar a estudar esse assunto, precisamos trazer textos, precisamos saber como o mundo está reagindo. Quer dizer...”

Participante: “Isso não é um problema só nosso...”

Superior: “Não é. Se a gente gasta quatro meses para chegar ao modelo perfeito, não vai funcionar. Temos que ver como o mundo está dando conta disso...”

6) O terapeuta (agente da mudança): fomenta as transformações ao conduzir os interlocutores a repensar perspectivas, processos e práticas, trabalhando resistências e reformulando hipóteses.

No nível em que as observações foram realizadas, os gestores puderam ser vistos exercitando de modo bastante explícito essa característica. Pelos preceitos do BSC, a liderança executiva tem papel de destaque na gestão estratégica, razão pela qual, inclusive, uma de suas práticas laborais foi escolhida como objeto dessas análises. Em todas as reuniões, esta pesquisadora pôde ver o esforço dos gestores em conduzir seus liderados com motivação para a mudança, seja lançando desafios, seja compartilhando responsabilidades para que as posturas pudessem ser revistas.

“Não é mais assim. A trama de processos e procedimentos ligados à nossa unidade é outra, em função dos avanços tecnológicos e sociais. A gente tem que evoluir, tem que ser criativos, não dá para a gente ficar nos mesmos processos”.

“Então, o que eu pedi a todo mundo é assim: ô gente, vamos pensar com ideias criativas. Do jeito que a gente está indo [...], da forma tradicional, se a gente demorar dois meses para esse troço virar verdade, não vai rolar”.

Em alguns momentos, a fala dos gestores é ainda mais contundente, demonstrando certa ironia e impaciência com o liderado que tenta negociar o índice de determinada meta.

Superintendente: “Esse indicador não era super difícil? Por que está todo azul?”
 Diretor 1: “Ele é inconstante, é porque [explicação técnica].”
 Superintendente: “Pelo amor de Deus, X, está em 150%!”
 Diretor 1: “Não, eu sei. Mas deixa eu te explicar o seguinte...”
 Diretor 2: [interrupção] “Olha que quanto mais você falar, vai é se enrolar mais...”
 Superintendente: [interrupção] “Tem que rever essa meta!”
 Diretor 1: [interrupção] “Não, não, deixa eu esclarecer...”
 Superintendente: [interrupção] “Você não vai conseguir me convencer!”

As perguntas retóricas também podem ser apontadas como recurso para ilustrar essa característica, quando o gestor convoca sua equipe a refletir sobre suas práticas e os prazos de entrega que elas demandam.

“Agora, dá para a instituição, dá para a gente trabalhar com (prazo de entrega)? Isso atende? (pausa) A gente precisa quebrar esses ovos. Porque desse jeito, por mais que a gente diga que é assim mesmo, que gasta esse tempo para fazer bem feito, que o prazo para fazer com segurança é esse, desse jeito, não atende. Então, nós temos que inventar um novo jeito de fazer”.

Na fala acima, percebe-se ainda que o gestor busca a empatia de seu interlocutor, pela cumplicidade em *por mais que a gente diga* e por assumir como compreensão compartilhada (ou seja, que é sua também) uma série de entendimentos (*que é assim mesmo, que gasta esse tempo para fazer bem feito, que o prazo para fazer com segurança é esse*) que precisam ser repensados porque não atendem aos objetivos e demandas da organização. Assim, lança um desafio que é de todos.

Igualmente, a fala abaixo ilustra como os gestores comumente adotam uma perspectiva compartilhada para a solução de problemas da equipe, evitando culpabilizar as pessoas individualmente.

“Desse jeito, nós não vamos chegar. E aí a gente não está dizendo que é um problema do X ou um problema do Y. Não. É um problema de todos nós”.

7) O *designer* (criador de futuros alternativos): analítico, trabalha em torno de propostas não convencionais, buscando explorar todas as alternativas nos processos de tomada de decisões.

Nesse ponto, vale ressaltar o papel da Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação (AGEI) da SEF/MG, cuja criação integra um movimento maior de reestruturação da administração pública do Poder Executivo de Minas Gerais.

As AGEIS, constituídas pelo Decreto Nº 45.780⁴⁶, de 24 de novembro de 2011, foram criadas nos órgãos da administração direta e indireta do Governo estadual para assessorar seus dirigentes máximos e segundo as diretrizes da Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental, da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG). Assim, os processos de gestão estratégica, alinhando as diretrizes governamentais aos distintos órgãos e entre eles, ficaram sob a coordenação das AGEIs, conforme Capítulo X do referido Decreto que dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Fazenda:

DA ASSESSORIA DE GESTÃO ESTRATÉGICA E INOVAÇÃO

Art. 10. A Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação tem por finalidade promover o gerenciamento estratégico setorial de forma alinhada à estratégia governamental, em conformidade com as diretrizes técnicas estabelecidas pela Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental, da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG, bem como garantir o efetivo gerenciamento das ações voltadas para a gestão orçamentária e o planejamento institucional, em consonância com as diretrizes estratégicas da SEF, competindo-lhe:

I - promover o alinhamento das ações setoriais com a estratégia governamental contida no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI;

II - coordenar a elaboração do planejamento global da SEF, com ênfase no portfólio estratégico;

III - coordenar a elaboração da proposta orçamentária da SEF e acompanhar sua efetivação;

IV - orientar a elaboração e a execução das atividades relativas à gestão para resultados da SEF e das entidades a ela vinculadas, subsidiando o Secretário na tomada de decisão;

⁴⁶ Disponível em <http://www.fazenda.mg.gov.br/secretaria/legislacao_institucional/decreto/Decreto_45780.html> Acesso em: 20jan.2014.

V - dar suporte à execução do portfólio estratégico da SEF e das entidades a ela vinculadas; e

VI - apoiar a SEF na relação com a SECCRI nas atividades e iniciativas voltadas para a integração institucional da ação governamental, em matéria de competência comum.

Para dar conta desses objetivos, a AGEI estrutura-se em torno de três núcleos: o Núcleo de Planejamento, o Núcleo de Orçamento Setorial e o Núcleo de Análise de Cenários e Alinhamento da Estratégia.

Em relação ao Núcleo de Planejamento, como o próprio nome indica, volta-se às atividades relacionadas ao planejamento estratégico da Fazenda, em todas as suas fases e processos, integrando seus planos setoriais e vinculando-o aos projetos estruturadores do Governo do Estado.

Seção I

Do Núcleo de Planejamento

Art. 11. O Núcleo de Planejamento tem por finalidade promover ações de planejamento, no âmbito da SEF, competindo-lhe:

I - coordenar o processo de elaboração, revisão, monitoramento e avaliação do Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG;

II - propor e coordenar o processo de elaboração do planejamento estratégico e global da SEF, promovendo a integração dos planos setoriais;

III - gerenciar o processo de planejamento global das atividades da SEF e avaliar o desempenho de suas atividades, propondo ações que visem assegurar os objetivos e as metas estabelecidos;

IV - estabelecer diretrizes, definir e implementar metodologias para desenvolvimento e acompanhamento de projetos estratégicos da SEF;

V - operacionalizar o controle do planejamento estratégico;

VI - coordenar, acompanhar e avaliar a formulação e implementação de planos, programas, projetos e atividades da SEF;

VII - consolidar as informações sobre as atividades, os projetos e os programas das unidades da SEF para subsidiar a elaboração de Relatórios Gerenciais e da “Mensagem de Governo” encaminhada à ALMG; e

VIII - acompanhar a execução dos projetos estruturadores, participando de reuniões promovidas pela SEPLAG.

Já o Núcleo de Orçamento Setorial volta-se ao planejamento e gestão das atividades relacionadas ao orçamento, no que se refere à garantia da qualidade do gasto, no âmbito da SEF/MG.

Seção II

Do Núcleo de Orçamento Setorial

Art. 12. O Núcleo de Orçamento Setorial tem por finalidade planejar, orientar, acompanhar, disciplinar, avaliar e operacionalizar as atividades relacionadas ao orçamento e estabelecer diretrizes em relação à qualidade do gasto, no âmbito da SEF, competindo-lhe:

I - acompanhar o processo de revisão e avaliação do PPAG;

II - elaborar a proposta orçamentária anual;

III - elaborar a programação orçamentária da despesa;

IV - orientar a proposição de normas relativas à programação e execução orçamentária;

V - acompanhar e controlar a execução orçamentária da despesa;

VI - definir diretrizes e gerar informações para subsidiar a Superintendência de Gestão e Finanças na gestão da qualidade do gasto;

VII - avaliar necessidade de recursos adicionais e elaborar as solicitações de créditos suplementares a serem encaminhadas ao órgão central de planejamento e orçamento; e

VIII - acompanhar e avaliar o desempenho global da SEF, a fim de subsidiar as decisões relativas à gestão de receitas e despesas, visando à alocação eficiente dos recursos e ao cumprimento de objetivos e metas estabelecidos.

No que se refere ao Núcleo de Análise de Cenários e Alinhamento da Estratégia (cujo nome já referencia conceito do BSC - alinhamento), têm-se as atividades ligadas à gestão estratégica da Fazenda. Embora haja referência às suas competências vinculadas ao monitoramento ambiental (interno e externo) e à busca permanente por novas metodologias de gestão, aqui se percebe a adoção de muitos conceitos usados no BSC, como alinhamento da estratégia, mapas estratégicos, sistemática do desempenho estratégico. A descrição de suas competências também evidencia a distinção e separação entre comunicação e estratégia, na medida em que prevê como suas atribuições a gestão dos processos comunicacionais *relacionados à estratégia*, por isso, ficou sob sua coordenação o desenvolvimento, por meio de consultoria externa, do planejamento de comunicação *da gestão estratégica*, conforme anteriormente apontado.

Seção III

Do Núcleo de Análise de Cenários e Alinhamento da Estratégia

Art. 13. O Núcleo de Análise de Cenários e Alinhamento da Estratégia tem por finalidade gerenciar o processo de gestão estratégica da SEF e promover a inovação permanente da gestão institucional, competindo-lhe:

I - coordenar a elaboração e a revisão dos mapas estratégicos e indicadores das unidades da Secretaria;

II - definir e gerenciar a Sistemática de Análise do Desempenho Estratégico;

III - monitorar e avaliar o desempenho estratégico da SEF e das entidades a ela vinculadas, colaborando na identificação de entraves e oportunidades na execução de suas atividades e na proposição de ações que visem assegurar o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos;

IV - *zelar pela efetiva comunicação da estratégia junto às unidades da SEF;*

V - *difundir os conhecimentos relativos a metodologia, técnicas e ferramentas de gestão estratégica no âmbito da SEF;*

VI - *gerenciar o portal da gestão estratégica e o sistema informatizado de gestão estratégica;*

VII - elaborar e coordenar o Acordo de Resultados de 1ª e 2ª Etapas da SEF, monitorando a evolução e o cumprimento das metas e produtos pactuados;

VIII - coordenar a implantação de processos de modernização administrativa e de melhoria contínua da gestão, bem como fornecer apoio metodológico e ferramental às unidades da SEF, observando os princípios de racionalização, organização e otimização;

IX - coordenar a elaboração de normas, procedimentos e regulamentos junto às unidades interessadas, assegurando sua conformidade com a padronização vigente;

X - elaborar normas, padrões e ferramentas que assegurem eficiência e eficácia no controle dos documentos referentes à gestão da qualidade;

XI - instituir, de forma autônoma ou em conjunto com a SEPLAG, instrumentos e mecanismos capazes de assegurar a constante inovação da SEF e das entidades a ela vinculadas, bem como a modernização e normatização do seu arranjo institucional; e

XII - elaborar, especificar e controlar formulários, representações gráficas, carimbos e outros impressos em uso na SEF, bem como propor e promover a racionalização e a padronização dos modelos de documentos oficiais da Secretaria.

É de se destacar aqui a atenção para os itens IV a VI que abordam, em primeiro lugar, uma ênfase na *efetividade da comunicação da estratégia* junto às unidades da SEF, o caráter de *difusão da informação*, no que se refere aos conhecimentos técnicos sobre a gestão estratégica, e a vinculação dos procedimentos às *ferramentas de comunicação* e gestão da estratégia (portal da gestão estratégica e

SADE). O foco nos aparatos técnicos e a ênfase na racionalização dos procedimentos também merecem destaque na normatização que rege a composição da AGEI.

Pelo exposto, percebe-se o reconhecimento da importância dessa Assessoria para a Fazenda, também ressaltando o lugar que ocupa no organograma da instituição, ligada diretamente ao Gabinete do Secretário. Nas observações, pôde-se notar que, como esperado, os servidores que representam essa unidade são as mais expressivas referências sobre a gestão estratégica na organização.

A figura do *designer*, portanto, embora seja desejada para todos os dirigentes e gestores da SEF/MG, esteve realmente representada nas falas dos componentes da AGEI, por estarem diretamente envolvidos com a gestão estratégica. Nelas, se encontrou uma melhor elaboração sobre análise de cenários e propostas de novos caminhos, incluindo a implantação de novas metodologias. Além disso, foi principalmente com seus representantes que se pôde perceber de modo explícito o direcionamento da reunião em torno da motivação dos servidores, a despeito das adversidades do ambiente e do momento.

8) O empreendedor (viabilizador de ideias): inventivo, está permanentemente em busca de articulações possíveis para a realização de novas parcerias.

Nesse ponto, foi muito interessante notar como as reuniões constituem ricos momentos de intercâmbio de experiências e possibilidades de parcerias para a realização de projetos entre as unidades. Foram muitas as iniciativas a que esta pesquisadora presenciou que tiveram início a partir do interesse despertado em uma unidade, pela apresentação de outra. Quer seja com a explicitação de alguma dificuldade, quer seja com o convite expresso de participação em um projeto, pôde-se

ver como a abertura de espaços de visibilidade para as ações das unidades é importante para que outras possam se engajar.

A questão da visibilidade das ações, inclusive, parece ser bem compreendida pelos gestores, que utilizam-na como argumento para defender projetos e pontos de vista, indicando que há um jogo de interesses que não pode ser desconsiderado e, mais, que o que não aparece não é valorizado.

“Nós temos dois projetos vitais, com um impacto violentíssimo, que vão levar todos os investimentos. O que a gente está fazendo no x, y, x, nas ferramentas, isso tudo, para quem está aqui no órgão Z, é invisível. (pausa) O que é que dá vi-si-bi-li-da-de (muita ênfase) para esse conjunto de investimentos?”

Se a orientação institucional prevê que as reuniões sejam fotografadas não apenas para registro, mas para veiculação na intranet, como modo de dar visibilidade à ação, acredita-se ser este mais um modo de preservar a aderência das unidades que, em movimento de integração ao coletivo, vê-se compelida a fazer o mesmo. Essa exposição (de quem está fazendo e quem não está), em última instância, pode ser considerada como um sutil mecanismo de controle, como será discutido mais adiante.

9) O político (articulador): tem habilidade de negociação, buscando a convergência entre os interesses individuais e organizacionais.

As reuniões acompanhadas não favoreceram a observação dessa capacidade, por não abrir espaço para falas sobre interesses individuais (o que não significa que estes espaços não existam, na organização, e, sim, que não foram investigados). No entanto, vale registrar que algumas vezes apareceram menções ao *plus* (remuneração vinculada ao desempenho) como um artifício que, entende-se, permite a congruência destes interesses.

7.3.1.2 As práticas da gestão estratégica

Conforme já abordado, a gestão estratégica na SEF/MG envolve um conjunto sistematizado de práticas, orquestrado pela metodologia do BSC. Assim, toma-se o mapa estratégico como representação máxima da visão de futuro da organização e o BSC como mecanismo de gestão para alcance dos objetivos organizacionais. Do ponto de vista desses estudos, a gestão estratégica constitui um esforço de fomentar a internalização de certas diretrizes, que devem nortear as práticas dos sujeitos organizacionais.

Em resgate aos princípios do pragmatismo, base do interacionismo simbólico, compreende-se que as crenças são regras de ação. A partir daí, pode-se entender estratégia, tomada no contexto organizacional, como crença: algo arraigado na cultura da organização a partir da interação dos seus sujeitos, guiando sua conduta, seu fazer prático. Para isso, faz-se necessária a sistematização de procedimentos que amparem um quadro simbólico capaz de transformar a estratégia em algo crível para os sujeitos.

Os princípios pragmatistas sustentam que “[...] as ideias verdadeiras são aquelas que podemos assimilar, validar, corroborar e verificar. As ideias falsas são as quais não podemos agir assim (JAMES, 1974, p. 24)”. Para o pragmatismo, a verdade não é um conceito absoluto, estagnado em si mesmo, mas, ao contrário, é uma ideia que acontece. Ou seja, uma ideia “[...] torna-se verdadeira, é feita verdadeira pelos acontecimentos” (JAMES, 1974, p. 24, grifos do autor). Nesse sentido, a verdade “[...] é um evento, um processo, o processo notadamente de verificar a si mesmo, sua verificação. Sua validade é o processo de sua validação” (JAMES, 1974, p. 41). A ideia de validação é justamente o que inscreve essa passagem da subjetividade das crenças e do simbólico ao campo das práticas, na medida em que se guia a ação pelo

que se considera verdade, pelo que está de acordo com a realidade experimentada: tomadas como verdades, guiam-se por elas as ações. O arcabouço interacionista, que fundamenta este estudo, dá conta de explicar, portanto, essa articulação entre intersubjetividade e ato social.

Na SEF/MG, as práticas da gestão estratégica são validadas no dia a dia do trabalho dos seus servidores ou, entendido de outro modo, é na prática cotidiana dos atores que suas ações são reconhecidas, sustentadas e validadas como estratégicas. A ideia de estratégia, nessa perspectiva, é um processo que acontece. Na medida em que os servidores constroem seus quadros simbólicos e orientam suas práticas por eles, a estratégia institui-se como tal, existindo tão e somente por atos de comunicação, na ação encarnada dos sujeitos.

O ambiente organizacional é, sabidamente e até certo ponto, regulado por normas próprias que, por sua vez, são constringidas por códigos de conduta e regras sociais. Nessa linha, a estratégia pode ser entendida enquanto prescrição (mapa estratégico e sistemática de acompanhamento pelo BSC), dado que os sujeitos realizam uma série de atividades estruturadas em torno de rotinas operacionais que são reproduzidas de modo mais ou menos padronizado. Assumidamente, o BSC configura-se como um esforço de operacionalização da estratégia e, nesse sentido, cumpre bem o seu papel de criar rotinas sistematizadas para a realização de práticas do interesse organizacional. Contudo, apoiadas em Pérez (2008), Pérez e Massoni (2009), Toro (2005) e Toro e Werneck (2007), viu-se que as diretrizes estratégicas de uma organização devem constituir um projeto mobilizador e, assim, a estratégia é também o que, escapando ao controle e à rigidez das normas, é feita *verdade* pelos atores organizacionais, no sentido pragmático abordado.

Constituem as práticas de gestão estratégica da SEF/MG todas aquelas envolvendo a sistemática de análise de desempenho estratégico, dentre as quais destacam-se (e se escolhe como empiria) as reuniões de Análise de Desempenho Estratégico (ADE). Assim, finaliza-se esta análise em um esforço de síntese interpretativa, tal qual preconizado pela hermenêutica em profundidade, buscando identificar se (e até que ponto) pode-se considerar como prática comunicativa as reuniões de ADE da SEF/MG (como ação de *operacionalização da estratégia*) e o que isso significa.

As reuniões de ADE normalmente se iniciam com as boas-vindas do gestor que, pessoalmente ou passando a palavra para sua assistente, faz um resgate da reunião anterior, pontuando o que havia sido colocado como pendência e quais os encaminhamentos dados (tela de Power Point). Eventualmente, algum participante é convocado a fornecer explicações.

A seguir, via SADE, vão sendo apresentados os desempenhos que não estão em verde, ou seja, que apresentam algum desvio para mais (sinal azul) ou para menos (amarelo ou vermelho) das metas. O sinal cinza representa a ausência de acompanhamento por aquela unidade. A cada abordagem, o participante responsável pela área ou atividade é chamado para fazer o relato do ocorrido, explicando o desvio no desempenho. Este faz sua explanação, recorrentemente sem interferência dos demais participantes, que acatam sem questionamentos as justificativas fornecidas. Cabe ao condutor o esforço de contextualizar as falas (e ações) de seus subordinados no âmbito corporativo ou do Estado, articulando as atividades de sua unidade aos objetivos da Fazenda – o que, talvez pelo estágio de certo amadurecimento e repetição da avaliação, não ocorreu muitas vezes na observação desta pesquisadora. A reunião se encerra, antes dos agradecimentos de praxe e de uma mensagem motivadora à

equipe, com uma leitura dos principais pontos que deverão ser encaminhados, referenciando os devidos responsáveis. Em alguns encontros, um dos participantes faz o registro fotográfico.

7.3.1.3 As reuniões de ADE como prática comunicativa

Para efeito de síntese das questões abordadas, será analisado o modo pelo qual se acredita ser possível compreender as reuniões de ADE da SEF/MG como prática não apenas estratégica, mas como uma prática estratégica que é, antes de tudo, uma prática comunicativa. Para isso, reforça-se, será empregada a Análise Crítica de Discurso (ACD) como diretriz metodológica, mas não sob uma visada ortodoxa, tendo em vista, inclusive, que a técnica de observação das reuniões não consistiu em registro de falas por gravação de áudio para garantia de preservação do sigilo dos dados. No entanto, foram registrados no caderno de campo enxertos de falas que, apagadas as marcas do que exigia confidencialidade (como objetivos e metas organizacionais, dados numéricos de qualquer natureza, nome de servidores, unidades e empresas ou qualquer referência que permitisse sua identificação), constituíram um *corpus* rico para as análises que se voltaram, portanto, não ao conteúdo em si mesmo, mas ao modo como este é abordado e suas implicações do ponto de vista comunicacional.

Como as primeiras observações já apontaram, as reuniões de ADE são bastante focadas nos processos das unidades, como reunião de repasse das dificuldades enfrentadas no período e suas conseqüentes resoluções e entraves. Já existe, portanto, uma dinâmica tacitamente estruturada para que a reunião aconteça, que pode ser sintetizada em quatro dimensões: o local, os recursos tecnológicos, os recursos humanos e os recursos simbólicos.

7.3.1.3.1 O local

As salas de reuniões são previamente preparadas pelas assistentes dos diretores e superiores, normalmente deixando uma tela inicial da apresentação (Power Point) aberta até a chegada dos participantes. Estes, à medida que chegam à sala, vão se acomodando em torno da mesa, em cadeiras confortáveis, portando normalmente agenda e caneta para anotações. As salas dispõem de equipamentos próprios (projektor, notebook, tela, telefone, ar condicionado) e são bastante padronizadas.

Vai-se ater à questão da padronização para resgatar as contribuições de Fairclough (2001) sobre o interesse pela análise da prática discursiva sempre inserida na prática social da qual é uma faceta. Ou os estudos interacionistas (MEAD, 1962; BLUMER, 1980; GOFFMAN, 2007) que reforçam como o contexto integra o ato comunicacional. Interessa aqui apontar como o local onde as reuniões acontecem tanto molda quanto é moldado pelos sujeitos.

As reuniões de ADE, no nível das altas diretorias e Superintendências, salvo algumas exceções, acontecem em sua sede, na Cidade Administrativa do Governo de Minas Gerais (CAMG), estando as equipes trabalhando nesse local desde 2010. A construção da Cidade Administrativa, no eixo norte da cidade de Belo Horizonte, é uma obra de Oscar Niemeyer e um dos projetos estruturadores do Governo Estadual, na medida em que prevê a centralização da administração pública estadual trazendo, não apenas economia eliminando gastos como telefonia e duplicidade com vigilância e limpeza entre órgãos em localidades distintas, mas também dinamismo ao governo ao integrar em um só local as então separadas Secretarias da administração do Estado de Minas Gerais, seus órgãos e entidades, que ocupavam cerca de setenta edifícios distintos e geograficamente dispersos.

No entanto, se não é a intenção desta pesquisa focar ou emitir julgamento sobre a questão, não se pode ignorar as controvérsias que envolveram sua implantação⁴⁷. A Cidade Administrativa é posto de trabalho para cerca de 16.000 servidores. Ocupa uma área de 804.000 m², sendo 265.000 m² de área construída, formando um complexo composto por três blocos: o Palácio Tiradentes e o Auditório Juscelino Kubitschek; os edifícios Minas e Gerais (onde a SEF/MG está instalada), cada um com 15 andares, e um centro de convivência, com 4.500 m².

O Palácio Tiradentes, sede da Governadoria do Estado de Minas Gerais, tem 21.000 m², conta com heliponto, salão nobre, biblioteca e serviços de apoio, tendo sido projetado para abrigar cerca de 300 funcionários. O Auditório JK, com 4 000 m², tem capacidade para cerca de 500 pessoas assentadas. As Secretarias estão instaladas nos Prédios Minas e Gerais, que são idênticos, com 116.000 m² de área construída, sendo cada andar com 7.000 m² (e o gabinete de cada secretário, 50 m²). O Centro de Convivência foi denominado Cidade Administrativa Shopping e é composto por 54 lojas e ampla praça de alimentação, além de bancos, serviços e lojas de conveniência. Suas dimensões e abrangência credenciam, assim, a denominação de Cidade Administrativa. Mas é preciso compreender melhor a estrutura (e os interesses políticos) dessas instalações para os objetivos desta pesquisa.

O espaço de trabalho projetado para a Cidade Administrativa adota o uso de vãos livres, sem divisórias, com estações de trabalho divididas, sendo que somente os Secretários de Estado e seus assessores contam com salas separadas e os Superintendentes, com meia divisória. Daqui se extraiu a primeira análise, resgatando

⁴⁷ Segundo Souki e Filgueiras (2012, p.9), “[...] a decisão de construir o centro administrativo foi tomada no primeiro ano do governo Aécio Neves, em 2003. [...], não foi necessário negociar ou aliar-se com outros níveis de governo. O investimento também não foi submetido às regras de transparência pública e os recursos de visibilidade possibilitados pelo poder legislativo. O executivo estadual contava com o controle dos recursos financeiros necessários ao empreendimento e, assim, não precisou buscar apoio financeiro do governo federal ou empréstimos externos e com a força política no estado transformar o projeto em realidade”.

o princípio de padronização com que se iniciou esse tópico. A opção pelo uso deste tipo de *layout* do espaço físico no ambiente organizacional, pretensamente, serve para produzir certo efeito de padronização do espaço, imprimindo um certo clima de horizontalidade, imparcialidade e neutralidade onde todos compartilham igualmente de um mesmo ambiente (como se apagassem as marcas das hierarquias tão bem definidas nas instituições governamentais). Os chamados escritórios abertos, adotados como solução arquitetônica contemporânea em organizações bem-sucedidas, devem fomentar a integração entre as equipes, melhorar os fluxos de informação e até contribuir para uma melhor qualidade de vida dos funcionários, na medida em que o ambiente aparenta ser mais arejado e não claustrofóbico como os escritórios tradicionais de trabalho.

É, pois, preciso ir além e, com a ajuda que se inicia em Bourdieu (1983) até Baldissera (2010), entender que o ambiente de trabalho é espaço de disputas (inclusive simbólicas), sendo que as disputas simbólicas, quando naturalizadas, tendem a reforçar um quadro de significados de quem está ou detém mais poder. O próprio ambiente organizacional, na forma da disposição física dos sujeitos, pode revelar suas posições hierárquicas e as relações de poder ali existentes e, numa análise organizacional, vale perguntar a quem interessa o apagamento dessas marcas.

Assim, é necessário lembrar as estruturas disciplinadoras de Foucault (1987) atuando sobre o corpo e imputando-lhe obrigações, limitações ou proibições. O poder disciplinar, para o autor, consiste no processo de domesticar o corpo, torná-lo submisso e *dócil*, na medida em que é atravessado pelas relações de poder que moldam, pouco a pouco, seus gestos e comportamentos. O corpo disciplinado é tanto mais produtivo quanto menos protagonista político, ou seja, é o corpo obediente.

Como mecanismos do poder disciplinar, o autor aponta a vigilância, a sanção normalizadora e o exame.

A vigilância permanente e indiscreta, da qual os sujeitos vigiados têm plena consciência, apoia-se na sanção normalizadora, a partir da punição aos desvios e erros, bem como da premiação dos acertos e sucessos. Além de saber estarem sendo vigiados, os sujeitos devem saber que suas falhas serão punidas, bem como haverá recompensa por seus méritos. Para isso, as pessoas devem ser periodicamente avaliadas. Assim, Foucault (1987) chega ao seu modelo do panóptico como dispositivo do poder, remetendo à imagem da torre de onde o vigia sempre consegue enxergar as pessoas, mas elas, ao contrário, nunca conseguem vê-lo, de modo que elas *sentem* que estão sendo constantemente observadas por não saberem ao certo quando estão, de fato, sendo vistas (pode ser todo o tempo, pode ser a qualquer hora).

Por isso, o panóptico inverte o princípio da masmorra, de trancamento e privação da luz (esconderijo), para um estado consciente e permanente de visibilidade e vigilância. Quanto mais observadores anônimos, maior o risco de o vigiado ser surpreendido; e, na medida em que todos observam todos, a própria consciência de estar sendo observado torna-se o algoz de cada um, não havendo a necessidade de um vigia. A vigilância (no sentido todos – todos), assim, é incorporada na ação dos sujeitos e constitui a base do poder disciplinar.

Não é preciso ir além para se perceber como o poder disciplinar está presente de forma marcante no ambiente organizacional, de modo geral, e na SEF/MG, especificamente. Em termos físicos, os vãos livres onde funcionam as estações de trabalho não apagam, nem de longe, as marcas simbólicas que muito bem delimitam o local onde as interações acontecem nem, tampouco, as posições hierárquicas de seus sujeitos. Nas reuniões de ADE, que acontecem em salas fechadas, menos ainda se

nota informalidade e a troca de registro de uma gramática institucional para outra pessoal, por exemplo, o que reforça esse entendimento.

O *layout* das Secretarias, que prevê espaços abertos para o corpo de servidores preservando, de modo hierarquizado, a privacidade dos escalões superiores, ilustra essa perspectiva. Do mesmo modo, é interessante notar como, numa área tão grande em que se faz necessário o uso de ônibus circular do trajeto entre o estacionamento de veículos até as portarias de acesso aos prédios, percebe-se certo escalonamento na distribuição das vagas, com alguma relação entre a distância a ser percorrida e o nível hierárquico/cargo estratégico que o servidor ocupa. E ainda vale ilustrar pelo oposto uma distinção simbólica no nível do detalhe: sendo realizadas em salas de reunião padronizadas, o serviço de copa (cafezinho) oferecido na reunião do mais alto escalão observado foi diferenciado (xícaras de porcelana servido por copeira) daquele presente nas reuniões dos níveis inferiores (disponibilizado em garrafa térmica para cada um se servir, em copos descartáveis), reforçando o entendimento de que o local também é a apropriação que se faz dele.

Em termos contextuais, há de se ponderar também a agilidade entre a decisão de construir a Cidade Administrativa e sua inauguração, no governo de Aécio Neves, vinculando seu nome a uma obra de tão grande impacto para o Estado de Minas Gerais. Há um discurso político por trás da obra que precisa ser lido: o da meritocracia e da eficiência, conceitos-chaves da administração pública gerencial que seu governo buscou implantar com o Choque de Gestão e que a Cidade Administrativa veio materializar (inclusive simbolicamente).

A inauguração da Cidade Administrativa, não por acaso, ocorreu cinquenta anos depois de Brasília e no dia de comemoração ao centenário de Tancredo Neves. Se o recém-falecido Niemeyer gostava de repetir que *a Pampulha foi o início de*

*Brasília*⁴⁸, a Cidade Administrativa, simbolicamente, fecharia um ciclo, pelas mãos do arquiteto, como exemplo de modernidade e eficiência para todo o País. A referência a JK, nomeando o auditório, reforça essa pretendida associação com o espírito empreendedor do presidencialista fundador de Brasília, deixando transparecer como aquele que a inaugurou (a CAMG) gostaria de ser lembrado. Em relação a Tancredo Neves, sendo Aécio seu neto, a inauguração em forma de homenagem, mais uma vez arregimentou elementos simbólicos em torno de uma proposta progressista de governo.

Ainda, vale registrar a região em que a CAMG está instalada, à beira da rodovia MG-010, que liga a cidade de Belo Horizonte ao Aeroporto Internacional de Confins, na chamada linha verde do vetor norte da região metropolitana. Apesar da defesa de que a CAMG seria indutora do desenvolvimento econômico e social de uma região que, até então, não recebia investimentos do Estado, críticos de sua implantação alegam que sua localização de alta visibilidade foi um dos fatores mais determinantes na escolha do local, funcionando como uma vitrine do poder executivo estadual. Além disso, alega-se que o custo do *cartão postal* também serve para afastar manifestações contrárias ao governo, já que a distância do centro urbano, se por um lado, desobstrui o trânsito da metrópole, por outro, dificulta o deslocamento de quem deseja protestar contra determinada questão. Soma-se a isso a crítica de que a economia do Estado na centralização de seus órgãos se reverte em custo no transporte dos servidores até o local, não trazendo, ao fim e ao cabo, expressiva redução de despesas como alardeado.

⁴⁸ Disponível em: http://www.em.com.br/app/noticia/especiais/oscar-niemeyer/2012/12/06/internas_oscar_niemeyer,334879/brasil-foi-o-mais-ambicioso-projeto-do-arquiteto.shtml. Acesso em: 01ago.14.

7.3.1.3.2 Recursos tecnológicos

A pauta da reunião é apresentada em *slides* de *Power Point* e conduzida a partir das telas do Sistema de Análise do Desempenho Estratégico (SADE) e/ou por planilhas complementares de Excel. A assistente do gestor normalmente é quem opera o *notebook* ligado ao projetor, apresentando cada tela com o respectivo encaminhamento das falas para seu superior ou os dele subordinados. Com poucas exceções, não se justifica e não se faz uso de microfone.

Conquanto a própria metodologia do BSC (e todos os seus produtos, como os mapas estratégicos) possa ser considerada uma tecnologia de gestão estratégica, aqui será tomado o uso do SADE, enquanto sistema desenvolvido especialmente para a Fazenda analisar seu desempenho estratégico, como exemplo de como os recursos tecnológicos são usados na ação, um questionamento essencial na perspectiva da estratégia como prática (JARZABKOWSKI, 2005).

Na SEF/MG, percebeu-se o engajamento dos servidores agindo sobre o *software*, o que Orlikowski (2000) enfatizou como as *tecnologias-na-prática*, ou seja, as improvisações criativas que os sujeitos organizacionais empreendem ao colocarem tais ferramentas em uso.

As tecnologias constituem práticas sociais na medida em que sujeitos delas se apropriam, quando elas passam a conformar as práticas das quais participam, do mesmo modo como se constroem por elas. Por esse entendimento, tecnologia é tanto produto situado da ação humana (o SADE é um sistema que existe fisicamente pela ação dos servidores da Fazenda) quanto reflexo de forças estruturais mais amplas (ele vem atender uma demanda de mensuração de desempenho, no bojo de transformações na ordem mundial e nos sistemas governamentais, chegando ao poder executivo do Estado de Minas Gerais e sua Secretaria de Fazenda). Uma vez

desenvolvido, no entanto, ele se reifica e desliga-se dos agentes humanos que o criaram, passando a existir de maneira autônoma, como uma esfera da própria Fazenda, pelas mãos dos diversos sujeitos que a constituem.

Ao ser incorporado na rotina das práticas de gestão, o SADE pode constituir-se em um dispositivo de controle, não apenas da ação, mas da cognição dos servidores fazendários. A adoção do BSC e, conseqüentemente, da ferramenta SADE que o sustenta revela, não apenas um aspecto de sua estratégia, mas de sua ideologia, uma vez que seu uso sistemático produz uniformidade e previsibilidade, não apenas no comportamento, mas no pensamento dos sujeitos (ORLIKOWSKI, 1992).

Mais uma vez, é de se destacar a falácia da neutralidade e imparcialidade que o uso do SADE, dessa vez, pode emanar, como se a ferramenta fosse somente um sistema *sem vida* capaz de objetivamente materializar ou retratar *a realidade* organizacional. A perspectiva da EcP, com a ajuda do arcabouço interacionista, desafia a perceber, ao contrário, o papel ativo e criativo dos sujeitos. Ou seja, que as tecnologias somente constituem práticas sociais quando os sujeitos delas se apropriam, acionando suas percepções de mundo para agir sobre elas, reforçando ou negociando sentidos e (re-)significando-as.

O uso do SADE nas reuniões de ADE implica um aceite tácito entre os servidores quanto à ideologia que o sustenta e que se pauta pelo princípio da meritocracia e da eficácia. Faz sentido para os sujeitos que utilizam a ferramenta que seu desempenho seja mensurado, naqueles termos, pelos princípios do BSC.

Ressalta-se, ainda, o caráter compartilhado da ferramenta, uma vez que o sistema, em rede, é alimentado por indivíduos de cada unidade, referente ao seu escopo de atuação e, em uma cadeia de causa e efeito, as ações de uma área impactam as ações das outras, afetando positiva ou negativamente o alcance dos objetivos

organizacionais. Assim, ao mesmo tempo em que constitui uma ferramenta de controle, é também uma ferramenta que evidencia a falta de controle no nível individual ou setorial, já que os objetivos somente são alcançados em conjunto mesmo que, muitas das vezes, a ação de uma equipe dependa totalmente e/ou tenha absoluta ingerência sobre a ação da outra.

Contudo, é na manutenção das atividades rotineiras (lançamentos de dados no SADE e seu uso nas reuniões de ADE) que o uso dessa tecnologia (bem como o BSC, de modo ampliado) constitui-se como prática social sustentada pelo corpo organizacional, já que fomenta a operacionalização dos objetivos estratégicos (a práxis da prática estratégica).

7.3.1.3.3 Recursos humanos

Normalmente, as reuniões são restritas a grupos de cerca de 15 servidores, embora esta pesquisadora tenha participado de três reuniões maiores, com aproximadamente cinquenta pessoas. Não se evidenciou disparidade digna de nota entre representantes do sexo masculino e feminino, tanto em cargos de direção quanto subordinação. Via de regra, todos foram pontuais e, quando houve atraso, os mesmos foram devidamente justificados em sinal de deferência aos demais presentes.

Quando se abordaram, em 7.3.1.1, as características que conformam o arquétipo do praticante da estratégia, a partir dos pressupostos do BSC (COUTINHO e BONASSI, 2011), foram evidenciados aspectos importantes do modo como, no discurso construídos pelos servidores fazendários, é vislumbrado o perfil do estrategista desejado pela organização, no processo de gestão da estratégia. Propositadamente, no entanto, deixou-se para avançar na problematização de tal noção no espaço em que as interações passam a ser analisadas, à luz de como é, ao

praticar estratégia, que os sujeitos organizacionais constroem um *self* no trabalho, uma personalidade organizacional, por assim dizer. Nesses termos, conduzir ou participar de uma reunião de ADE é representar um papel, quando os sujeitos, investidos em cargos que, de certo modo, prescrevem e normatizam suas ações organizacionais. No entanto, é no curso das interações cotidianas que os atores permanentemente afirmam-se, negociam ou negam certas posições de sujeito mais ou menos previstas (portanto, esperadas) naquele tipo de interação.

Concordando com Mead (1962) que é *no curso da interação* que os comportamentos são mutuamente modulados, a construção da personalidade social do indivíduo (*self*) pressupõe que o indivíduo, com consciência de si, atua em relação a si, definindo seu comportamento, não apenas a partir das reações dos outros, mas de sua consciência e dos códigos de conduta compartilhados entre seus pares (o comportamento social/organizacionalmente aceitável, o *outro generalizado*). No entanto, se entender o papel ativo dos sujeitos que, no curso das interações, não apenas podem reproduzir padrões, mas renová-los, deve-se concordar que a integração a certos preceitos é, não um ato irracional mediante uma imposição, mas um aceite tácito quanto a tais regras.

Por isso, um processo de gestão estratégica pode ser compreendido, com o uso de suas sistemáticas, como um esforço organizacional de fomentar processos identificatórios com seus públicos – e, notadamente, os públicos internos, pela construção de um quadro simbólico que pareça coeso e unificado, uma identidade organizacional permanentemente negociada (afirmada ou constringida) pela ação dos sujeitos. É aqui que se destaca o uso da linguagem como elemento fundamental na constituição dessas relações, a partir da conformação de práticas discursivas que, na proposta de Fairclough (2001), são facetas de práticas sociais mais amplas amparadas

em textos (práticas textuais). Para o autor, as relações e identidades sociais estão manifestas e são construídas no discurso. Na análise das funções relacional e ideacional no discurso, ele lança mão das seguintes propriedades textuais: o controle interacional, a modalidade, a polidez e o *ethos*, que serão destacados nos enxertos de falas dos participantes das reuniões de ADE.

O controle interacional desses encontros está nas mãos do gestor que conduz a reunião, como já visto. Ele detém o controle sobre os turnos de fala na conversação, dando o início formal ao encontro, convocando os servidores para expor suas falas, abrindo espaço para que perguntas sejam feitas, perguntando e respondendo. Existe uma pauta preestabelecida, tanto em função da própria prescrição metodológica do BSC, quanto dos encaminhamentos feitos no período pela própria unidade em questão, que determina o agendamento dos tópicos, sua estruturação, conteúdo e até a duração das falas, já que todas as pautas precisam ser tratadas durante certo espaço temporal acordado (reserva da sala de reunião, outros compromissos da agenda).

A questão da modalidade refere-se ao grau de afinidade ou distanciamento que os sujeitos têm de suas proposições, o que foi discutido em 7.3.1.2. Na condução das reuniões de ADE, percebeu-se que os gestores modulam suas falas com alta afinidade, indicando alto comprometimento com suas proposições. Ao se buscar por padrões nos atos de fala desses atores, observou-se alta recorrência de uso de verbos auxiliares modais: *dever*, obrigação moral; *poder*, permissão, possibilidade, capacidade; *ter*, coerção - que, como explica Fairclough (2001), são um importante meio de conferir modalidade aos discursos, articulando nos discursos a função ideacional da linguagem.

Nesses termos, a modulação das falas dos condutores das reuniões de ADE, reforça o ideário da gestão estratégica, sendo tanto uma posição individual dos

sujeitos como uma proposta de enquadramento dos demais numa certa noção da realidade. Assim, enquanto processo rotineiro, torna-se uma praxis que contribui para a assimilação do BSC não enquanto ferramenta neutra, mas uma ideologia, na sua apropriação pelos sujeitos que a utilizam.

“Por que eu chamei W, X, Y e Z semana passada? Porque nós precisamos arregaçar as mangas, fazer qual-quer (ênfase) coisa [...] Estes [resultados, nós] não-*po-dem-a-tra-sar* (ênfase). *Pode* atrasar o portfólio, *pode* não conseguir (gesticulando, sem achar palavra)... Mas ISSO a gente *tem* que conseguir. Sob pena (pausa, sem achar palavra), de qualquer coisa”.

“A gente *tem* que estabelecer regras e procedimentos. E eu, particularmente, ainda não consegui pensar em alguma situação que se abra neste sentido. [...] Mas realmente a gente *tem* que falar que o nosso prazo já estourou...”

A polidez na linguagem, por sua vez, se deixa ver nos modos pelos quais os interlocutores se mostram para os demais, numa faceta positiva, no intuito de serem amados, admirados, compreendidos, ou negativa, pelo contrário. Contudo, Bourdieu, lembrado por Fairclough (2001), aponta também que as convenções de polidez que pautam as relações particulares estão imbuídas das assimetrias de poder que ancoram as relações sociais mais amplas. Nas reuniões observadas, a polidez esteve sempre presente de modo positivo, buscando a interpelação dos interlocutores de modo amigável. Assim, foi recorrente o uso de expressões como *com licença; se me permite interromper; por favor, me deixe esclarecer; eu gostaria de* para iniciar as falas dos interlocutores. Mesmo em caso de discordância, foram ouvidas expressões polidas como *infelizmente, eu discordo porque; tudo bem, mas eu não acho isso*, registrando o esforço de que aqueles espaços, no escopo das observações realizadas, fossem mais de respeito às diferenças do que conflito.

Alguns enxertos mostram aspectos da polidez no uso de certos recursos de linguagem para contrapor uma imagem negativa como reforço a outra positiva. Quando um gestor diz: “Eu acho que se alguém tivesse feito de forma ditatorial, já

tinha saído [a entrega do serviço]. Então, tem alguma coisa errada! Estou sendo má, mas tem alguma coisa errada!” ou “Vou ser de novo má. Essa história de cada um no seu quadrado, cada um faz o seu, isto está ultrapassado.”, por exemplo, viu-se que a ideia de *ser má*, em verdade, integra um artifício para realçar sua virtude, para ser enquadrada como *boa*. Quando diz que “se alguém tivesse feito de forma ditatorial, já tinha saído”, quer ser compreendida como alguém que, sob pena de atraso na entrega do serviço em questão, adota processos democráticos para sua consecução, em benefício de sua equipe, que deve valorizar sua ação.

Outro artifício para posicionamento dos interlocutores está no modo como referenciam-se uns aos outros. Em linhas gerais, os atores se invocam pelo próprio nome, mas chamou a atenção certas falas em que a liderança máxima da Fazenda é nomeada pelo sobrenome, como sinal de reverência e formalidade, “chefe” (*isso eu vou falar com o chefe, pode deixar que eu converso com o chefe*), em sinal de respeito à hierarquia e aos limites da autonomia de suas atuações, ou ainda por apelido, como sinal de uma intimidade restrita a poucos e que, assim, aproxima um líder do outro, distanciando-os dos demais interlocutores.

Por fim, o *ethos* refere-se aos sinais do comportamento (verbal e não verbal) que os sujeitos usam para expressar sua identidade social. Para Fairclough (2001), é a articulação dos elementos (controle interacional, modalidade e polidez) que, em conjunto, configuram um *ethos*. Mais uma vez, aqui ressalta-se a atuação da AGEI como um tipo de *embaixadora da estratégia*, no esforço de incentivar e motivar os servidores a se engajar (ideologicamente, aqui já se pode afirmar) nos preceitos da estratégia. A fala de um de seus representantes, em formato de palestra (realizada em outra unidade) e utilizando um vídeo com uma apresentação musical de fundo, ajuda

a perceber como o discurso construído é de direcionamento nos processos de significação, de afirmação desse *ethos*:

Eu quero que vocês façam a seguinte reflexão, pensem na seguinte analogia: o palco, os artistas, são vocês, servidores públicos. A música tocada é o trabalho desenvolvido por vocês. E que todo esse público, todas as pessoas, significam a sociedade esperando de nós, servidores públicos, um atendimento de qualidade. E qual é o nosso desafio? O nosso desafio é, por meio da nossa música, por meio do nosso trabalho, empolgar cada um do nosso público. Esse desafio não é nada fácil, é um desafio diário. E cada um da sociedade deve ser atendido de forma particular, de forma única. Um desafio muito grande porque não existe receita de bolo, mas uma vontade nossa, como servidor público, de atender a sociedade da melhor maneira possível. Aos pouquinhos, o que a gente espera é que a sociedade se empolgue, tire de si essa cultura de que o serviço público brasileiro não é um serviço de qualidade. Está nas nossas mãos!

7.3.1.3.4 Recursos simbólicos

Chama a atenção que a austeridade se faça notar em uma série de recursos simbólicos que engendram as interações no âmbito das reuniões analisadas. O primeiro, mais evidente, são os trajes sempre formais dos servidores, em conformidade com o ambiente organizacional. Também o uso da linguagem formal, correta e bem elaborada, é sinal distintivo do nível de instrução dos participantes. Como terceiro ponto, destaca-se a ausência de elementos simbólicos que não estejam diretamente ligados ao escopo da reunião. Nas telas apresentadas, a única imagem que se apresenta, para além das planilhas e quadros do SADE, é a própria logomarca da gestão estratégica da SEF/MG. À exceção da reunião que abrigou um número mais expressivo de servidores, acima citada, não são utilizados recursos audiovisuais como vídeo e música.

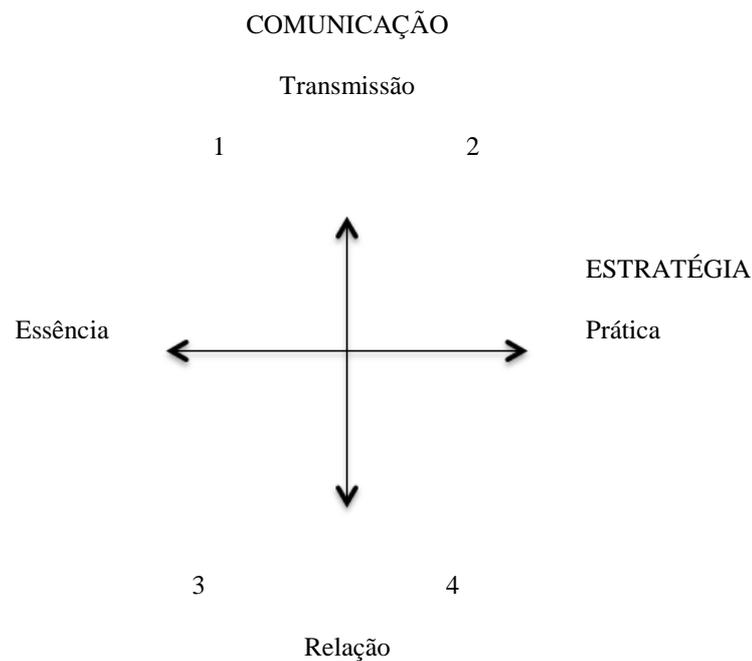
Esses pontos, em conjunto, podem parecer reforçar a ideia de neutralidade do BSC (seus procedimentos e processos). No entanto, o esforço com esta pesquisa, a partir do referencial teórico e metodológico proposto, foi justamente o de evidenciar a

impossibilidade de esta prática (organizacional e social) ser considerada de tal modo. Ao contrário, a ideia da estratégia como prática chama a atenção para o ato de apropriação dos sujeitos que a instituem e, aos modos como, nesse processo, inevitavelmente a investem ideologicamente, pelo uso da linguagem.

7.4 A DIMENSÃO COMUNICACIONAL DA ESTRATÉGIA E A ESTRATÉGIA ORGANIZACIONAL COMO PRÁTICA COMUNICATIVA NA SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DE MINAS GERAIS

Apoiados em todo o escopo conceitual utilizado nesta tese mas, especialmente em Whittington (2006), bem como nos dados desta pesquisa, propõe-se a indissociabilidade entre comunicação e estratégia, de modo que seu estudo e análise contemplem sempre a imbricação entre esses dois eixos e não se privilegie, como comumente se faz, a esfera do resultado, sob o risco de elipsar as demais esferas. A comunicação é entendida como uma dimensão da estratégia, na medida em que medeia as relações que a instituem e, recursivamente, a estratégia é compreendida como disposições estruturadoras que conformam as interações entre os sujeitos (a comunicação), conforme ilustrado na figura 24:

Figura 24: Matriz conceitual da comunicação e da estratégia



Fonte: elaborada pela autora da tese

Nesta proposta, o eixo da estratégia, inspirado no enfoque processual de Whittington (2006), polariza a noção de essência com a da prática, o que seriam as estratégias deliberadas e emergentes, respectivamente, nas palavras do autor⁴⁹. Já o eixo da comunicação se apoia nas duas principais concepções paradigmáticas focadas neste trabalho: transmissão e relação (FRANÇA; MAIA, 2003; QUÉRÉ, 1991; WINKIN, 1998).

⁴⁹ Destaca-se que a matriz proposta não pretende se contrapor (nem se configura como uma contradição em relação) à defesa de Jarzabkowski (2005) de que a noção da Estratégia como Prática (EcP) constitui uma possibilidade de superação das dicotomias (conteúdo/processo, intenção/emergência, pensamento/ação) nas quais se enraizam as perspectivas tradicionais dos estudos estratégicos. Ao contrário, considera-se fundamental evidenciar tais polarizações justamente para que se consiga vislumbrar as potencialidades ou fragilidades analíticas para compreensão da estratégia como fluxo de atividades que se constrói e nas quais se engajam os sujeitos que a realizam. Na prática, como atividade situada que integra uma sucessão de acontecimentos mas que é recortada como unidade de análise, estão implicados conteúdo e processo, intenção e deliberação, pensamento e ação, indivíduo e sociedade. A noção de dualidade da estrutura, com Giddens (2003), é fundamental para se compreender a interpenetração entre as polaridades, de modo recursivo. Compreende-se, contudo, que a EcP é também mais uma corrente conceitual que deve, tal como proposto pela ACD, atentar para a naturalização de seus pressupostos, a fim de não escamotear certos quadros de significados que, em sentido reverso ao esperado, pode enfraquecer possibilidades reflexivas sobre sua teorização.

No quadrante 1, compreende-se que considerar a estratégia como uma essência e a comunicação como transmissão leva ao entendimento de que existe (ou deve ser formulada) uma identidade organizacional a ser materializada em conceitos (objetivos, missão, visão e valores) e divulgada em veículos e instrumentos – comunicação e estratégia são vistos como algo que a organização tem, aos moldes da metáfora do contêiner (PUTNAM, 2009). Remete ao modelo assimétrico de mão única, que objetiva publicizar o que de interesse for, do ponto de vista da organização.

No quadrante 2, compreende-se que, ao se considerar a estratégia como prática e a comunicação como transmissão, tende-se a privilegiar os processos intuitivos sobre a estratégia (escolha das melhores diretrizes para nortear a ação organizacional) e apegar-se aos aparatos técnicos de difusão da informação. Remete ainda ao modelo assimétrico de mão única, na medida em que se abre a novas perspectivas de significação, a partir da ação estratégica, mas ainda apoiando-se sobremaneira na ideia de transmissão de mensagens objetivando os interesses organizacionais.

No quadrante 3, compreende-se a estratégia como uma essência e a comunicação como relação, levando ao entendimento de que há um quadro simbólico formulado pela organização, mas sabendo que o mesmo será constrangido e (re-) significado na interação com outros atores. Remete ao modelo assimétrico de mão dupla em que, no processo de negociação de sentido, a força de um dos atores é despropositadamente maior na condução dos processos de significação, esperando-se que o outro, de menor força, modifique seu ponto de vista (e comportamento), segundo os interesses do primeiro.

No quadrante 4, entende-se que considerar a estratégia como prática e comunicação como relação consiste na abertura à negociação de sentidos sobre a própria estratégia, a partir da comunicação. Remete ao modelo simétrico de mão

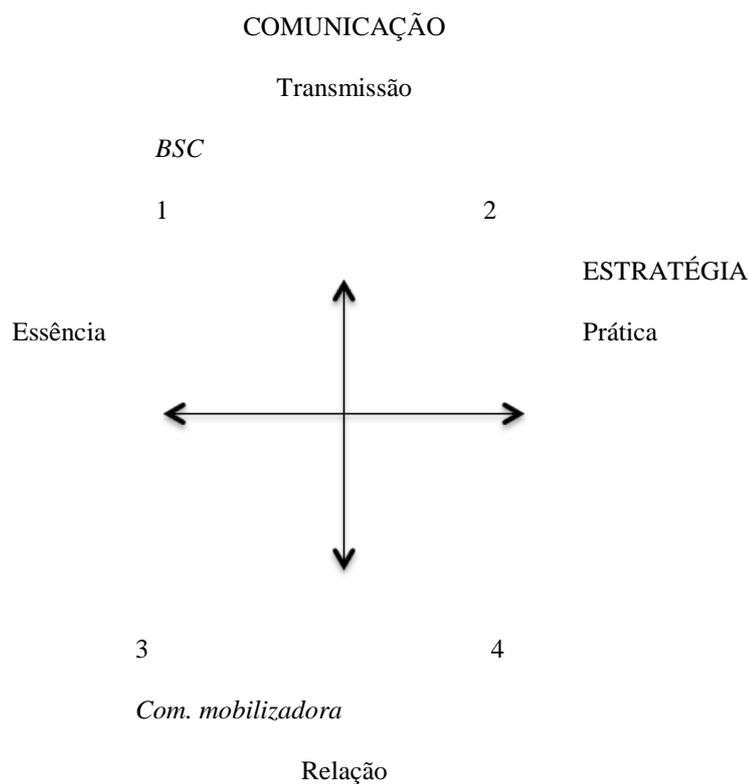
dupla e às premissas da Nova Teoria da Estratégia, em que os atores, sem desconsiderar as assimetrias inerentes às relações sociais, interagem com abertura para o outro e, principalmente, disposição para articular perspectivas, ceder e mudar seus pontos de vista e comportamento, a partir de negociações e acordos que se estabeleçam.

Assim, essa matriz parece interessante para apoiar análises sobre metodologias, processos e práticas estratégicas e de comunicação, permitindo uma reflexão orientada sobre potencialidades e limites de tais usos no âmbito de organizações específicas.

No caso da SEF/MG, a gestão estratégica baseia-se no BSC, que parte de uma perspectiva essencialista da estratégia e toma a comunicação por uma perspectiva transmissional. Seus processos comunicacionais, consubstanciados em um plano, prevêm a comunicação pela perspectiva da mobilização social (uma perspectiva relacional da comunicação e pela proposta de buscar pelos vínculos que unem os sujeitos) e toma a estratégia pela esfera da prática (na medida em que o BSC é uma metodologia da *estratégia em ação*). Em teoria, ter-se-ia o BSC posicionado no quadrante 1 e a comunicação mobilizadora, no quadrante 4. No entanto, a análise aprofundada dos materiais institucionais, reforçada pela observação das reuniões de ADE, indicam um forte direcionamento institucional para a significação da estratégia, pelos interesses (objetivos) organizacionais, o que conduziria à comunicação mobilizadora para o quadrante 3.

Deste modo, o uso da matriz para uma análise da relação comunicação e estratégia, no âmbito da SEF/MG pode ser visto na figura 25.

Figura 25: Matriz conceitual da comunicação e da estratégia na SEF/MG



Fonte: Elaborado pela autora da tese

Desse modo, sem entrar em juízo de valor (do que é certo ou errado, mais ou menos eficiente, o que não é objetivo deste trabalho), e considerando as particularidades que cada contexto organizacional institui, acredita-se que a matriz fornece uma representação gráfica didática sobre as práticas organizacionais em torno da comunicação e da estratégia, fomentando análises mais assertivas sobre as mesmas. No caso da SEF/MG, vê-se que, do ponto de vista da estratégia, as metodologias empregadas estão alinhadas no entendimento de que há uma estratégia corporativa a guiar as práticas individuais e das unidades. A perspectiva essencialista da estratégia é muito clara no BSC, colocada no quadrante 1. Ao se declarar como uma metodologia que objetiva operacionalizar a estratégia a partir de um processo *de cima para baixo*, assume-se a estratégia como algo a ser formulado pela alta cúpula e transmitida, para ser colocada em prática, pelos sujeitos, ao contrário da perspectiva

da estratégia como prática vivenciada (que emergente na e pela comunicação) por todos os sujeitos organizacionais, na sua vivência cotidiana (NTE).

No entanto, a perspectiva da comunicação mobilizadora merece uma atenção detalhada, já que, em teoria, inscreve sua proposta justamente na natureza socialmente negociada do sentido da estratégia, uma construção relacional da estratégia, por atos de comunicação. Na apropriação que a Fazenda faz dessa abordagem, contudo, seja na análise dos materiais institucionais, seja nas falas dos gestores, percebe-se um forte direcionamento para a significação da estratégia, pelos interesses (objetivos) organizacionais (formulados pelos seus altos dirigentes), o que conduz a comunicação mobilizadora, na realidade da SEF/MG, para o quadrante 3, como uma perspectiva essencialista.

Observa-se ainda que o BSC, em sua característica normativa e prescritiva, tem uma concepção transmissiva da comunicação, apesar de defender sua importância para a implantação da estratégia por meio da participação de todo o corpo organizacional. Parece, assim, uma metodologia de gestão altamente sofisticada, do ponto de vista de uma sistemática gerencial, mas que tem sua maior fragilidade justamente em não desenvolver um arcabouço teórico consistente o suficiente para sustentar tais práticas pela comunicação. Nesse ponto, ao buscar a comunicação mobilizadora como referência para realizar a estratégia, a Fazenda converteu o discurso da mobilização a um discurso da estratégia, entendida pela perspectiva essencialista e, não, da relação em uma apropriação utilitarista da abordagem.

Isso está claro no resultado das pesquisas, tanto pela análise do material institucional, produzido à luz dos preceitos do BSC, quanto pela fala dos gestores, nas reuniões de ADE, que demonstram sua aderência, revelada em suas práticas discursivas. Do ponto de vista funcional, que não é o objetivo desta análise, haveria

de se defender o alcance dos objetivos organizacionais como meta maior, justificando a conversão de todos os esforços a este de força maior. No entanto, destaca-se que esta premissa é, por si só, uma condição ideológica que a Análise Crítica do Discurso nos ajuda a evidenciar. A falta de questionamentos, tensionamentos e contradições no discurso dos gestores não significa, pela perspectiva relacional da comunicação, em concordância e na eficácia dos processos, mas em alerta a possíveis mecanismos de escamoteamento, silenciamento ou até desprezo pelas vozes dissidentes.

Nesse entendimento, não se interessou por uma análise quanto aos resultados de implantação do processo, do ponto de vista dos preceitos do BCS, quais sejam do alinhamento dos servidores aos objetivos organizacionais. Certamente, tal como acontece na SEF/MG, as organizações que adotam tal metodologia desenvolvem seus procedimentos de mensuração voltados a isto. O que interessa, do ponto de vista dos avanços dos estudos (e práticas) de comunicação organizacional, foi compreender como a comunicação é concebida e, assim, participa e viabiliza esse processo (gestão estratégica).

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises empreendidas no material institucional da SEF/MG e nas observações das reuniões de ADE, baseadas no arcabouço teórico e metodológico desta tese - a partir, portanto, de uma perspectiva interacionista (privilegiando o âmbito das interações para análise do contexto organizacional) e crítica (buscando evidenciar e problematizar aspectos naturalizados no escopo das relações analisadas)-, permite tecer algumas considerações importantes sobre o estudo e o fazer estratégia nas organizações.

Há de se ponderar, primeiramente, que a natureza qualitativa da pesquisa e o caráter estrito do objeto estudado, limitado à análise de alguns processos da SEF/MG, não permitem que as percepções e conclusões possam ser generalizadas para outras organizações, que constituem realidades únicas, conformadas por forças diversas do contexto social, político, econômico e outros no qual se inserem. No entanto, reforçamos com Braga (2006) a potencialidade da produção do conhecimento a partir justamente da especificidade dos objetos, que devem ser analisados em profundidade. Pretendemos que as análises, ao evidenciar certas particularidades da SEF/MG, chamem a atenção para determinadas possibilidades de leitura de outras realidades organizacionais e, assim, possam iluminar a análise de outros e diferentes objetos, contribuindo para, em conjunto, fazer avançar os estudos sobre comunicação e estratégia.

Do ponto de vista metodológico, reconhece-se que as escolhas feitas também circunscrevem as análises empreendidas a um ambiente restrito (observação de uma prática específica, realizada por um grupo reduzido de servidores). Isso aponta, de outro ponto de vista, para novas possibilidades de pesquisa que se dediquem à análise de outros grupos na própria organização, para

ampliar, reforçar ou contrapor as perspectivas aqui apresentadas, bem como apostar em análises análogas em organizações tanto do mesmo porte e setor, quanto de outros diversos. O emprego de outras técnicas e métodos de coleta de dados, que transponham o desafio do sigilo dos dados estratégicos, também pode contribuir para alargar a compreensão sobre o objeto, cuja dinamicidade se impõe como desafio último dos pesquisadores da comunicação no contexto organizacional já que, como esfera da realidade social, o ambiente das organizações não para para ser analisado.

Dito isto, percebe-se que a implantação da metodologia BSC na Fazenda veio atender a um esforço de legitimação organizacional que, com a ajuda de Halliday (1987, 1991), implica incorporar como seus princípios, aqueles normativos e axiológicos compartilhados pela sociedade em que se institui. É importante, portanto, compreender o quadro mais amplo em que a SEF/MG se insere no movimento de transformações na esfera da administração pública e, mais especificamente, do poder executivo do Governo do Estado de Minas Gerais. Ao adotar um sistema de gestão gerencial, as noções de eficiência, eficácia e efetividade, pela redução de custos e pela melhoria dos serviços públicos, entendidos como direitos básicos de cidadania, tornam-se essenciais (MATIAS-PEREIRA, 2011) e passam a fazer parte do léxico das organizações desse campo.

Não por acaso, a busca por eficácia, mensurada pelos resultados do desempenho dos servidores, traz a pauta do controle do tempo, convertido em atrasos nas entregas dos processos, como o tema mais recorrente nas reuniões observadas. No entanto, a pressão do tempo na ação dos servidores, que parece ter um impacto estrondoso nos resultados obtidos, não aparece como temática discutida no âmbito analisado. Este nos parece um dos exemplos mais interessantes do modo como a

sistemática gerencial instaura uma gramática própria que, na apropriação e uso corrente dos servidores, naturaliza não apenas certos significados, mas condutas e disposições – como o que é adequado ou pertinente ser colocado em discussão, em quais espaços, quando e com quem.

Vale ressaltar que, entendendo que toda pesquisa deixa um espectro de discussões que não podem ser aprofundadas em função de necessárias escolhas de escopo, método ou outros fatores, o presente estudo optou por não focar essencialmente a comunicação governamental, indicando que as especificidades que marcam a ampla reconfiguração desta área, transformando as relações das organizações e seus sujeitos, é uma das temáticas que mais merece um aprofundamento em sua abordagem, com novas pesquisas. Notadamente, indica-se aprofundar nos esforços de compreensão das transformações organizacionais empreendidas desde o Choque de Gestão, aprofundando a análise a partir da instauração das Assessorias de Gestão Estratégica e Inovação (AGEIs) nos órgãos do Estado e as novas gramáticas que emergem frente ao esforço de controle de resultados na administração pública, com a criação de metas, avaliações de desempenho e incentivos por produtividade nos órgãos do governo.

Contudo, no presente estudo, no entendimento de Bourdieu (2009), pode-se falar sobre os modos pelos quais se percebe um campo (governamental) sendo influenciado pela lógica (*habitus*, sistema de disposições sobre percepção, pensamento e ação) de outro (gerencial). Nesses termos, ao se inscreverem no campo gerencial, as organizações governamentais submetem-se (e a seus servidores) ao quadro de disposições desse novo campo, de acordo com as condições objetivas que nele encontram. É a partir da prática da gestão estratégica, de certo modo moldada por

transformações estruturais, que os servidores fazendários experimentam também subjetivamente a estratégia que, recursivamente, ajudam a construir.

A teoria da estruturação e da agência humana (pela consciência prática), em Giddens (2003), ajuda a compreender que o *habitus* não existe somente no nível da consciência discursiva explícita. Ao contrário, refere-se às estruturas internalizadas (disposições) sobre as quais se constroem as percepções de mundo e, assim, guiam-se as ações. Por isso, no ambiente organizacional, abriu-se mão de técnicas de pesquisa que privilegiassem a fala elaborada dos servidores da SEF/MG sobre suas atividades laborais (entrevista em profundidade e grupo focal, por exemplo), preferindo outra (observação) em que se pudesse compreender melhor os contornos dessa articulação – ou seja, analisar os sujeitos em ação, na prática.

Como se viu, conceitos não existem no vazio, mas são construídos, significados e (re-)significados socialmente. Mais que isso, não apenas vinculam-se a determinada dimensão de espaço e tempo, que fornece as bases de sua criação como, recursivamente, agem sobre essa mesma realidade da qual fazem parte, ao ser permanentemente apropriados pelos sujeitos, nas interações sociais. Se o material institucional sobre a gestão estratégica da SEF/MG indicou um direcionamento da Fazenda quanto aos processos de significação pretendidos, ligados a um arcabouço conceitual de sua estratégia, as reuniões de ADE indicaram que os seus condutores reforçam seus pressupostos, na rotinização dessas práticas.

Certamente, há de se argumentar que tal situação é uma decorrência natural do processo, tendo em vista que os gestores observados compõem a cúpula organizacional que participou da formulação da estratégia e dos processos de sua implantação, desde o início. No entanto, aposta-se que seria no espaço de sua prática profissional, que se escolheu analisar pela condução das reuniões de ADE, que se

poderia observar tensionamentos na (re-)significação do quadro simbólico que engendra a estratégia da SEF, seja por eles ou por seus interlocutores, o que não foi expressivamente percebido nestas análises.

No nível em que essa prática foi analisada, o que se observou foi uma aderência dos servidores aos preceitos institucionais, reforçando os significados colocados em circulação pela SEF/MG em seu material institucional e, conseqüentemente, escamoteando tantos outros possíveis. Longe de configurar-se como uma fragilidade do trabalho, ao contrário, essa análise apontou um dos aspectos mais críticos desta pesquisa, qual seja, a importância de evidenciar, não as práticas dissidentes mas, antes, as naturalizadas, social ou organizacionalmente tomadas como verdade e que são, normalmente, as mais imperceptíveis em uma análise que não seja suficientemente aprofundada. Por isso, esses estudos, primeiramente à luz de Goffman (2007), mas alinhados à virada da teoria da prática nas ciências sociais, com Bourdieu (2009), Giddens (2003) até desembocar na perspectiva da estratégia como prática (GOLSORKHI, 2010; JARZABKOWSKI, 2005; ORLIKOWSKI, 2010), focaliza a ação cotidiana nas organizações como *locus* privilegiado de análise dos processos pelos quais as realidades organizacionais instituem-se como tais – o que abre o interesse para novas possibilidades de pesquisa, envolvendo outras esferas organizacionais na Fazenda (não apenas o nível da gerência).

Fala-se, portanto, do papel fundamental da linguagem mediando as relações (ou, melhor, as interações) entre os atores organizacionais e, neste sentido, essas análises demonstraram que, a partir de duas concepções sobre comunicação, uma transmissiva e outra relacional (FRANÇA; MAIA, 2003; QUÉRÉ, 1991; WINKIN, 1998), a Fazenda parece assumir uma posição intermediária. Isso porque, conforme previsto em seu Plano de Comunicação e divulgado em material institucional, adota o

modelo de comunicação mobilizadora (HENRIQUES; BRAGA; MAFRA, 2004), expressamente propondo avanços a uma perspectiva meramente informacional.

No entanto, apesar das capacitações (pontuais e amparados em serviços terceirizados) sobre a temática, o que se percebe é que o déficit de pessoal, pauta recorrente nas reuniões de ADE, também parece impossibilitar o fortalecimento da consciência e competência comunicativa na Fazenda, aos moldes da proposta de Duarte e Monteiro (2009), com a contratação de pessoal especializado e capaz de conduzir os complexos processos com a *expertise* necessária. Neste sentido, ressalta-se que os pressupostos da atividade de Relações Públicas trazidos nesta pesquisa, a partir principalmente de Kunsch (2006) e Grunig (2009), indicam sua potencialidade em contribuir para o fomento de uma ação organizacional efetivamente mais relacional (tal como a SEF/MG enseja, inclusive, em seu plano de comunicação para a gestão estratégica, com o modelo de comunicação mobilizadora).

No entanto, o inchaço ou redução da máquina pública, como se sabe, bem como os modos como os recursos financeiros são utilizados (ou não) na contratação e alocação de pessoas para suprir as diversas lacunas organizacionais, integram um jogo político. Sendo assim, constitui um processo amplo de negociações envolvendo interesses (impacto no desempenho) que atravessam o nível individual (impacto na carga de trabalho de cada servidor, com a possibilidade de compartilhar suas tarefas ou não), da unidade, diretoria, ou subsecretaria (impacto na entrega de resultados) até a organização como entidade social (no cumprimento de seus objetivos e sua missão).

Baseado no entendimento de que é preciso refundar os estudos da estratégia a partir da comunicação (PÉREZ, 2008; PÉREZ; MASSONI, 2009) e na proposta de Baldissera (2010), para quem existe a organização comunicante e a organização

comunicada, as análises permitem propor duas dimensões indissociáveis da estratégia: sua face comunicada e a outra comunicante.

Assim, a estratégia comunicada é a que deriva da voz institucionalmente construída. É o que a organização diz sobre sua estratégia, pelos veículos institucionais ou pelos agentes oficialmente designados. Isso não significa, necessariamente, em processos planejados de comunicação para falar sobre a estratégia, mas de uma construção discursiva elaborada pelos membros organizacionais, dizendo institucionalmente em nome da organização. Já a estratégia comunicante é a que se deixa ver nas interações de todos os sujeitos organizacionais, sentidos outros que escapam às diretrizes e controle institucionais. Assim, pode-se entender que a ação dos gestores da SEF/MG nas reuniões de ADE é prioritariamente marcada pela sua face institucional: a estratégia comunicada. No entanto, defende-se que a estratégia *acontece* e, enquanto se realiza na ação, é sempre abertura a novos sentidos, já que é impossível não comunicar (WATZLAWICK; BEAVIN; JACKSON, 2007).

Nesses termos, o BSC pode ser entendido, para além de uma metodologia de implantação da estratégia, como uma ferramenta carregada ideologicamente na medida em que os servidores da Fazenda, órgão governamental, se apropriam desta tecnologia gerencial. Esse processo precisa ser lido, como se apontou, no bojo das transformações sociais de modo mais amplo e, especialmente, do movimento da chamada administração pública gerencial e sua incorporação no Estado de Minas Gerais, com o Choque de Gestão. Como se pôde perceber, os mapas estratégicos (com seus objetivos, metas e indicadores) constituem e fundam uma nova gramática (com novos fonemas, sintaxes e semânticas) na SEF/MG, de modo que o aprendizado desses novos códigos, se não imposto, torna-se uma barreira (apesar de simbólica)

entre os integrados e os *desalinhados*, para usar um termo do BSC. Daí a necessidade de mensuração, por meio de pesquisas periódicas, do Grau de Orientação Estratégica (GROE) dos servidores fazendários: para ver quem *está dentro e quem está fora*.

Esta pesquisa aponta que as críticas que usualmente são feitas ao BSC - de que este configura-se como mecanismo de controle, pela proliferação de indicadores de desempenho das atividades organizacionais -, no entendimento desta pesquisadora, são um falso questionamento, na medida em que não denunciam a função ideológica por trás de sua propaganda (e impossível) neutralidade (posicionando-se como uma ferramenta *tradutora* da estratégia em ação, no sentido de transposição de significados). Foi possível perceber que, para além da medição dos indicadores, conforma-se um discurso que é tão mais eficiente enquanto mecanismo de controle quanto este for naturalizado nas rotinas organizacionais, pautando as interações que, num *continuum*, reproduzem a ordem (estrutural) desejada.

Assim, espera-se que esta pesquisa ainda possa trazer duas contribuições aos estudos de comunicação organizacional: uma, ao oferecer uma base teórica que parte dos estudos interacionistas e da prática para fundamentar uma articulação possível com os estudos da estratégia e sua vertente da estratégia como prática evidenciando, a partir de uma análise empírica, as potencialidades e limites desta articulação. Outra, ao ressaltar a importância de uma equipe profissional habilitada em comunicação organizacional na condução dos processos e que tenha não apenas competência técnica, mas uma visão crítica e ampliada do próprio objeto da comunicação já que, como visto, suas filiações teórico-conceituais (a concepção da comunicação) afetarão suas propostas de trabalho e, assim, a disseminação de determinados conceitos e práticas (como a estratégia).

Nesse ponto, defende-se que estudos pautados na perspectiva relacional da comunicação e da estratégia como prática têm muito o que avançar na contribuição uns com os outros, pois se entende que é justamente na articulação dessas perspectivas teóricas (e suas implicações práticas) que os estudos pautados numa perspectiva mais interpretativo-interacionista, tal como colocado por Grunig (2009), deixará de configurar como mera discussão teórica sobre negociação de significados e passará ao campo da praxis, fomentando a revisão comportamental das organizações (a partir da ação dos indivíduos). Essas discussões já têm sido ampliadas na academia, haja vista, por exemplo, o livro de Kunsch (2010) que reuniu diversos autores que têm se preocupado em discutir a comunicação como fator de humanização das e nas organizações, considerando a organização enquanto espaço de diálogo e produção de significação.

Ao se concordar com James (1974, p.33, grifo do autor) que “os ‘fatos’ em si mesmos [...] não são verdadeiros. Simplesmente são. A verdade é função das crenças que começam e terminam entre eles”, pode-se considerar que a ação estratégica não é estratégica a não ser que, na interação dos sujeitos, seja feita, reconhecida e validada como tal. É no campo da prática, portanto, na ação cotidiana dos atores organizacionais que, por atos comunicativos, essa construção se torna possível. É por essa perspectiva que se propôs (re)pensar a estratégia, compartilhando as premissas da Nova Teoria da Estratégia (PÉREZ, 2008; PÉREZ; MASSONI, 2009) de que é preciso refundá-la (a estratégia) a partir da comunicação.

Percebe-se, portanto, que a comunicação é uma perspectiva privilegiada da qual se pode abordar o contexto organizacional de forma humanizada e sem perder de vista a inserção social das organizações. Contudo, o próprio entendimento da comunicação tanto impacta no tipo de análise que se possa empreender quanto no tipo

de práticas instauradas. Se tomada por um viés funcionalista, transmissional e instrumental, a comunicação é tomada como mera ferramenta de gestão. Em sequência, tem-se que a estratégia é uma elaboração conceitual da cúpula organizacional que deve ser transmitida, pelos meios técnicos comunicacionais (veículos e instrumentos), ao corpo organizacional. Na contramão dessa perspectiva, o que este aporte teórico indicou é que a comunicação é um processo de trocas simbólicas entre sujeitos interlocutores sócio-historicamente situados que, em interação, compartilham sentido. Nesse processo, constroem uma personalidade social (*self*) de si mesmos enquanto profissionais e sujeitos organizacionais, no caso, o do servidor fazendário de Minas Gerais.

Como já foi dito, o escopo desta pesquisa, que analisou apenas uma prática, em um contexto bastante específico de interações (em um nível organizacional e um círculo de atores bastante restrito), não permite generalizar seus resultados para todo o corpo organizacional (muito menos para outras organizações). Dito isso, considera-se ser essa uma possibilidade promissora de avanço da pesquisa, não apenas no âmbito da SEF/MG, mas também incitados a buscar como as organizações, de modo ampliado a todos os setores (empresariais e mesmo do terceiro setor), ao se apropriarem da metodologia BSC na implantação de sua estratégia, reconhecem e estabelecem comunicação com seus interlocutores, se a partir de processos abertos à construção e negociação de sentidos sobre a estratégia ou de transmissão de um significado sobre a mesma.

A perspectiva crítica incita, finalizando este trabalho, a reconhecer a força ideológica deste próprio discurso. Após reconhecer que a implantação do BSC na Fazenda, sob o imperativo do resultado advindo das forças macroambientais e que tão largamente transformam a administração pública contemporânea, naturaliza certos

discursos (como a própria meritocracia) e práticas (como uma nova tecnologia que reconfigura a vida social), aponta-se neste texto, ao utilizar-se recorrentemente da denominação gestores (adotando a gramática dos observados), finda por também contribuir para certo enquadramento (também ideológico) desses indivíduos (que assim podiam ter sido designados: indivíduos).

Ao esquivar-se dos modelos voltados à análise da função e dos efeitos da comunicação organizacional e buscar por propostas preocupadas com a constituição dos sujeitos, ou seja, para um entendimento humanizado das organizações, com foco nos indivíduos em suas interações -, pensa-se que este estudo pode pautar reflexões sobre o reconhecimento dos sujeitos organizacionais (não só pelo outro, mas pelo modo como assim se reconheçam), não como reprodutores/operacionalizadores de estratégia, mas como estrategistas no sentido ampliado do termo, como agentes de mudança. Nesse sentido, vem à tona a máxima de Paulo Freire para quem a educação não transforma o mundo mas, sim, as pessoas, e as pessoas transformam o mundo.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático - a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003, p. 173-199.
- ANDRADE, Cândido Teobaldo de Souza. *Para entender as relações públicas*. 3ª ed. São Paulo: Loyola, 2001.
- ANSOFF, H Igor. *Estratégia empresarial*. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1965.
- BALDISSERA, Rudimar. A complexidade dos processos comunicacionais e interação nas organizações. In: MARCHIORI, Marlene (org.). *Faces da cultura e da comunicação organizacional*. Vol. 2. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2010, p. 199-213.
- BALDISSERA, Rudimar. Tensões dialógico-recursivas entre a comunicação e a identidade organizacional. *Revista Organicon*. Ano 4, nº 7, 2º semestre de 2007, p. 228-243.
- BARROS, Tadeu Geraldo Miranda de Resende. *Da Seleção de Prioridades ao Monitoramento da Estratégia: a experiência do planejamento estratégico da SEF/MG*. (Dissertação). Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, 2013.
- BATESON, Gregory. Uma teoria sobre brincadeira e fantasia. In: RIBEIRO, Branca Telles; GARCEZ, Pedro M. (orgs.). *Sociolinguística interacional*. 2ª. ed. São Paulo: Loyola, 2002, p. 85-105.
- BAUER, Martin; AARTS, Bas. A construção do *corpus*: um princípio para a coleta de dados qualitativos. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 39-63.
- BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. *A construção social da realidade*. 9ª ed. Petrópolis: Vozes, 1985.
- BLUMER, Herbert. A massa, o público e a opinião pública. IN: COHN, Gabriel. *Comunicação e indústria cultural*. São Paulo, Companhia Editora Nacional: Edusp, 1971, p. 177-186.
- BLUMER, Herbert. A natureza do interacionismo simbólico. In MORTENSEN, Charles D. *Teoria da Comunicação: textos básicos*. São Paulo: Mosaico, 1980, p. 119-138.
- BOUGNOUX, Daniel. *Introdução às Ciências da Comunicação*. Bauru, SP: Edusc, 1999.
- BOURDIEU, Pierre. *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Perspectiva, 2004.
- BOURDIEU, Pierre. *Coisas ditas*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- BOURDIEU, Pierre. *O senso prático*. Petrópolis: Vozes, 2009.

- BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. São Paulo: Papirus, 1996.
- BRAGA, José Luiz. *A sociedade enfrenta sua mídia - dispositivos sociais de crítica midiática*. São Paulo: Paulus, 2006.
- BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de Comunicação Pública. In: DUARTE, Jorge (org.). *Comunicação Pública - Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. São Paulo: Editora Atlas, 2007, p. 34-46.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1º jun.2014.
- CAIDEN, Naomi J. & CAIDEN, Gerald E. *Enfoques e lineamientos para El seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas Del sector público*. Revista do Serviço Público, nº 1, jun-mar/2001 (mimeo, s/p).
- CAMPOS, Aline Chevrand. *Gestão Estratégica: análise da adesão dos servidores ao modelo implantado na Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais*. Dissertação de Mestrado em Administração Pública. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2012.
- CASALI, Adriana Machado. *Relações da teoria da estruturação com a comunicação organizacional*. Anais do I Congresso da ABRAPCORP. São Paulo, 2007.
- CASTELLS, Manuel. *Comunicación y poder*. Madri: Alianza Editorial, 2010.
- CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, Jean et al. (orgs.). *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008.
- CHIA, Robert; MACKAY, Brad. Post-processual challenges for the emerging strategy-as-practice perspective: discovering strategy in the logic of practice. *Human Relations*, New York, v. 60, n. 1, p. 217-242, 2007.
- CHIA, Robert; RASCHE, A. Epistemological Alternatives for Research Strategy as Practice: Building and Dwelling Worldviews. In: GOLSORKHI, D. et al. (eds.): *The Cambridge Handbook of Strategy as Practice*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 34-46.
- CHIAVENATO, Idalbero; SAPIRO, Arão. *Planejamento estratégico: fundamentos e aplicações*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.
- CHILDS, Harwood I. *Relações Públicas, propaganda e opinião pública*. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 1967.
- CHOULIARAKI, Lilie; FAIRCLOUGH, Norman. *Discourse in late modernity: rethinking critical discourse analysis*. Edinburg: Edinburg University Press, 1999.
- COOREN, F.; TAYLOR, J. R.; VAN EVERY, E. J. *Communication as organizing: empirical and theoretical approaches into the dynamic of text and conversation*. Mahwah: Lawrence Erlbaum, 2006.
- CORREA, Izabela Moreira. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, June 2007. Disponível em <<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sciarttext&pid=S003476122007000300006&lng=en&nrm=iso>>. Acesso em: 01jun.2014.

- COUTINHO, André; BONASSI, Saulo. *O ativista da estratégia*. São Paulo: Elsevier: Symnetics, 2011.
- DALTOÉ, Andrelise. Promessas, desafios e ameaças das tecnologias digitais. BOCC Biblioteca On-line de Ciências da Comunicação, 2003. Disponível em <<http://bocc.ubi.pt/pag/daltoe-andrelise-promessas-desafios-tecnologias-digitais.html>> Acesso em: 23fev.2012.
- DE MASI, Domenico. *O ócio criativo*. Rio de Janeiro: Sextante, 2000.
- DEETZ, Stanley. Comunicação na era da negociação. In: *Journal of Communication Vol. 47 (Issue 4)*, December, 1997. (Mimeo. Trad).
- DEWEY, John. *The public and its problems*. New York: Swallow Press; Ohio University Press; Athens, 1927.
- DUARTE, Jorge; MONTEIRO, Graça. Potencializando a comunicação nas organizações. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org.) *Comunicação Organizacional: volume 2. Linguagem, gestão e perspectivas*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 333-359.
- DUARTE, Jorge. Instrumentos de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.). *Comunicação Pública - Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. São Paulo: Editora Atlas, 2007, pg 59-71.
- FÁBRICA. *Plano de Comunicação para a Gestão Estratégica da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Fábrika Comunicação Integrada, 2009.
- FAIRCLOUGH, Norman. *Analysing Discourse: textual analysis for social research*. New York: Routledge, 2003.
- FAIRCLOUGH, Norman. *Discurso e mudança social*. Brasília: Editora UnB, 2001.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Aurélio*, século XXI. 3. Ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.
- FÍGARO PAULINO, Roseli. *Comunicação e trabalho*. Estudo de recepção - o mundo do trabalho como mediação da comunicação. São Paulo: Anita/Fapesp, 2001.
- FONSECA, Claudia de Oliveira. O princípio da moralidade na administração pública e a improbidade administrativa. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XI, n. 53, maio 2008. Disponível em: <<http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?nlink=revistaartigosleitura&artigoid=2900>>. Acesso em 11mai.2014.
- FORTES, Waldyr Gutierrez. *Relações Públicas: processo, funções, tecnologia e estratégias*. 2ª Ed. São Paulo: Summus, 2003.
- FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir*. Petrópolis: Vozes, 1987.
- FRANÇA, Fábio. Gestão de Relacionamentos Corporativos. In: GRUNIG, James E.; FERRARI, Maria Aparecida; FRANÇA, Fábio. *Relações Públicas - teoria, contexto e relacionamentos*. São Caetano do Sul: Difusão, 2009, p.209-271.
- FRANÇA, Fábio. *Públicos: Como identificá-los em uma nova visão estratégica*. São Caetano do Sul-SP, Yendis Editora, 2004.
- FRANÇA, Vera R. V. Contribuições de G.H. Mead para pensar a comunicação. *Anais do XVI Encontro da Compós*. Curitiba: UTP, junho de 2007. CD ROM.

- FRANÇA, Vera R. V. Interações comunicativas: a matriz conceitual de G. H. Mead. In: PRIMO, Alex; et. all (Org.). *Comunicação e Interações*. Compós: Sulina, 2008. p. 71-91.
- FRANÇA, Vera R. V. L. Quére: dos modelos da comunicação. In: *Revista FRONTEIRAS. Estudos Midiáticos*. Vol. V, nº 2. São Leopoldo: Unisinos, 2003.
- FRANÇA, Vera R. V. Sujeito da comunicação, sujeitos em comunicação. In: GUIMARÃES, César; FRANÇA, Vera. *Na mídia, na rua: narrativas do cotidiano*. Belo Horizonte: Autêntica, 2006, p. 61-88.
- FRANÇA, Vera R. V.; MAIA, Rousiley. A comunicação e a conformação de uma abordagem comunicacional dos fenômenos. In: LOPES, Maria Immacolata V. (org). *Epistemologia da Comunicação*. São Paulo: Loyola, 2003, p.187-203.
- GAETANI, F. *Public Management constitutional reforms in modern Brazil 1930-1998*. Tese de Doutorado London School of Economics and Political Science, University of London, London. 2005.
- GIDDENS, Anthony. *A constituição da sociedade*. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- GOFFMAN, Erving. *A representação do eu na vida cotidiana*. 14ª ed. Petrópolis: Vozes, 2007.
- GOLSORKHI, Damon et al. (org) *Cambridge Handbook of Strategy as Practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- GOMES, Eduardo Granha Magalhães. *Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais*. 2009, 187p. Tese (Doutorado em Administração Pública) - EAESP/FGV, São Paulo.
- GOMES, Wilson S. . *Transformações da política na era da comunicação de massa*. São Paulo: Paulus, 2004.
- GOMEZ, Marie-Léandre. A Bourdesian perspective on strategy-as-practice. In: GOLSORKHI, Damon et al. (org) *Cambridge Handbook of Strategy as Practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 141-155.
- GRUNIG, James E. Parte I. In: GRUNIG, James E.; FERRARI, Maria Aparecida; FRANÇA, Fábio. *Relações Públicas: teoria, contexto e relacionamentos*. São Caetano do Sul: Difusão, 2009.
- GRUNIG, James E., HUNT, Todd. *Managing of public relations and communication*. New York: Holt, Rinehart & Winston, 1984.
- HALLIDAY, Tereza. *A retórica das multinacionais: a legitimação das organizações pela palavra*. São Paulo: Summus, 1987.
- HALLIDAY, Tereza. Declarações de objetivos e legitimação organizacional. *Revista de Administração Pública*, v. 25, n. 1, p. 25-34, 1991.
- HARLOW, Rex. Building Public Relations in Business. *Public Relations Review* 2. Winter, 1976.
- HASWANI, Mariângela Furlan. *Comunicação Pública: bases e abrangências*. 1ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.
- HENRIQUES, Márcio Simeone; BRAGA, Clara; MAFRA, Rennan. *Comunicação e estratégias de mobilização social*. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

- JABLIN, Fredric M.; PUTNAM, Linda L. (Eds.). *The New Handbook of Organizational Communication*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 2001.
- JACCOUD, Mylène; MAYER, Robert. A observação direta e a pesquisa qualitativa. In: POUPART, Jean et all. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008. pp. 254-294.
- JAMES, William. Pragmatismo / O significado da verdade. In: JAMES, William; DEWEY, John; VEBLEIN, Thorstein. *Os Pensadores*. Volume XL. São Paulo: Abril S.A., 1974, p.7-46.
- JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, abr/jun 2005.
- JARZABKOWSKI, P. *Strategy as practice - an activity-based approach*. Thousand Oaks: Sage, 2005.
- JOAS, Hans. Interacionismo simbólico. In: GIDDENS, Anthony; TURNER, Jonathan. *Teoria social hoje*. São Paulo: Editora UNESP, 1999, p. 127-174.
- JOHNSON, Gerry; SCHOLE, Kevan; WHITTINGTON, Richard. *Fundamentos da estratégia*. Porto Alegre - Bookman, 2011.
- KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. *A estratégia em ação: Balanced Scorecard*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- KUNSCH, Margarida M. K (org.). *A comunicação como fator de humanização das organizações*. São Caetano do Sul: Difusão, 2010.
- KUNSCH, Margarida M. K. Comunicação Pública: direitos de cidadania, fundamentos e práticas. In: Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas. Heloiza Matos (org.). São Paulo: ECA/USP, 2012, pg 13-30.
- KUNSCH, Margarida M. K. *Contexto socioeconómico y transformaciones de la comunicación en las organizaciones*. In: SANFELIU, Isabel; PÉREZ, Rafael Alberto. *Viaje a la complejidad 4 - la complejidad de lo social - la trama de la vida. Nivel de integración social*. Madri: Biblioteca Nueva, 2013, p. 294-305.
- KUNSCH, Margarida M. K. Gestão das Relações Públicas na contemporaneidade e a sua institucionalização profissional e acadêmica no Brasil. In: *Organicom - Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas*. Ano 3, nº 5, 2º semestre 2006, p.30-61.
- KUNSCH, Margarida M. K. Percursos paradigmáticos e avanços epistemológicos nos estudos da comunicação organizacional. In: KUNSCH, Margarida M. K. (org.). *Comunicação Organizacional: histórico, fundamentos e processos*. Volume 1. São Paulo: Saraiva, 2009, p.63-89.
- KUNSCH, Margarida M. K. Planejamento de Relações Públicas na Comunicação Integrada. 4ª Ed. São Paulo: Summus, 2003.
- LATOUR, Bruno. *Reagregando o Social*. Salvador: EDUFBA, 2012.
- LEITE, Nildes Pitombo; MARTINEZ, Victor De La Paz Richarte. Projeto de Comunicação viabilizando a expressão dos servidores da SEF/MG. *Revista de Gestão e Projetos - GeP*, São Paulo, v. 1, n. 1, jan./jun. 2010, p 114-140.

LIMA, Fábila P. *Midiatização Empresarial: estratégias de legitimação e interlocução a partir de um canal televisivo de marca*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação da Faculdade de Comunicação e Artes da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte: PUC Minas, 2009.

LIMA, Fábila P.; OLIVEIRA, Ivone de L.. O conceito de públicos em uma abordagem contemporânea. In: LIMA, Fábila P.; OLIVEIRA, Ivone de L. (orgs). *Propostas conceituais para a comunicação no contexto organizacional*. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2012.

MAIA, Rousiley. Em busca do interesse Público. Tensões entre argumentação e barganha. In: KUNSCH, Margarida (org.). *Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania*. São Caetano do Sul - Difusão Edotora, 2011, p. 259-276.

MAKÓN, Marcos Pedro. La gestión por resultados es sinónimo de presupuestos por resultados?. *Revista Internacional de Presupuesto Público*, nº 66, ano 36, mar-abr de 2008.

MATIAS-PEREIRA, Jose. *Curso de Gestão Estratégica na Administração Pública*. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

MATOS, Heloiza. A comunicação pública no Brasil e na França: desafios conceituais. *Anais do XXXII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação*: Curitiba PR, 4 a 7 de setembro de 2009.

MAY, Steve; MUMBY, Dennis K. *Engaging Organizational Communication Theory and Research - Multiple Perspectives*. SAGE Publications, 2005.

MEAD, George H. *Mind, Self, and Society*. Ed: Charles W. Morris. University of Chicago Press, 1962.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Ed. Malheiros, 2002.

MINAS GERAIS. Governo de Minas. *Do choque de gestão à gestão para a cidadania - 10 Anos de Desenvolvimento em Minas Gerais, 2013*. Disponível em: <<http://www.choquedegestao.mg.gov.br/ckeditorassets/attachments/523/choque-de-gestao-10-anos.pdf?1391185255>>. Acesso em 01jun.2014

MINAS GERAIS. SEF. *Ordem de Serviço O.S. 276/2007*. Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais. Belo Horizonte, 29/06/2007.

MINAS GERAIS. SEF/MG. *Gestão Estratégica da SEF/MG*. Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2010a. Disponível em <<http://www.sefa.pa.gov.br/site/cogef/apresentacoes/cogefprocessogestaoestrategicanasefamg.pptx>> Acesso em: 10jul.2014.

MINAS GERAIS. SEF/MG. *Planejamento Estratégico*. Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2010.

MINAS GERAIS. SEF/MG. Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais. *Dicas para uma Reunião de Análise de Desempenho Estratégico (ADE) de qualidade*. 25/11/2011. Belo Horizonte, 2011.

MINAS GERAIS. SEPLAG. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. Choque de Gestão. 2014. Disponível em <<http://www.choquedegestao.mg.gov.br.>> Acesso em: 10mar.2014.

- MINTZBERG, Henry, AHLSTRAND, Bruce, LAMPEL, Joseph. *Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico*. Porto Alegre: Bookman, 2000.
- MINTZBERG, Henry. *Ascensão e Queda do Planejamento Estratégico*. Porto Alegre: Bookman, 2004.
- MORRIS, Charles W. Introduction. In: MEAD, George Herbert. *Mind, self and society: from the standpoint of a social behaviorist*. Chicago: University Of Chicago Press, 1962.
- MOSCOVICI, Serge. *Representações sociais*. Petrópolis: Editora Vozes, 2003.
- MUMBY, Dennis K. Reflexões críticas sobre comunicação e humanização nas organizações. In: KUNSCH, Margarida M. K. (org). *A comunicação como fator de humanização das organizações*. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2010.
- OLIVEIRA, Ivone de L.; PAULA, Maria Aparecida. *O que é comunicação estratégica nas organizações?* São Paulo: Paulus, 2007.
- OLIVEIRA, Jair Antonio. *Pragmática das relações públicas*. In: XXV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. Salvador: CD-ROM, NP 05 – Núcleo de Pesquisa Relações Públicas e Comunicação Organizacional. 2002.
- OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. *Empresas na sociedade*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- ORLIKOWSKI, Wanda J. The duality of technology: rethinking the concept of technology in organizations. *Organization Science*, vol. 3, nº 3, Focused Issue: Management of Technology. Aug., 1992, p. 398-427.
- ORLIKOWSKI, Wanda J. Using technology and constituting structures: a practice lens for studying technology in organizations. *Organization Science*, vol. 11, nº 4, jul-aug 2000, p. 404-428.
- ORLIKOWSKI, Wanda. Practice in research: phenomenon, perspective and philosophy. In: GOLSORKHI, Damon et al. *Cambridge Handbook of Strategy as Practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 23-32.
- PAROW, Charles. *Organizational Analyses: a sociological view*. Belmont, Wadsworth, 1970.
- PÉREZ, Rafael Alberto; MASSONI, Sandra. Siete cambios que transformaron la estrategia. In: *Hacia una teoría general de la estrategia*. Barcelona: Ariel Comunicación, 2009, p.105-122.
- PÉREZ, Rafael Alberto. *Estratégias de comunicação*. 4ª ed. Barcelona: Ariel Comunicación, 2008.
- PETTIGREW, Andrew. The character and significance of strategy process research. *Strategic Management Journal*, v. 13, n. 1, p. 5-16, 1992.
- PINTO, Júlio. Comunicação organizacional ou comunicação no contexto das organizações? In: OLIVEIRA, Ivone de L; SOARES, Ana Thereza N. *Interfaces e tendências da comunicação no contexto das organizações*. São Caetano do Sul: Difusão, 2008, p. 81-89.
- PORTER, Michael. *Estratégia competitiva: técnicas para a análise da indústria e da concorrência*. 17ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

- PRIMO, Alex. Perspectivas interacionistas de comunicação: alguns antecedentes. In: PRIMO, Alex; et. all (Org.). *Comunicação e Interações*. Compós: Sulina, 2008. p. 9-15.
- PUTNAM, Linda. Metáforas da comunicação organizacional e o papel das relações públicas. In: *Relações Públicas e Comunicação Organizacional: campos acadêmicos e aplicados de múltiplas perspectivas*. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2009, p.43-67.
- QUÉRÉ, L; OGIEN, A. *Le vocabulaire de la sociologie de l'action*. Paris: Ellipses, 2005.
- QUÉRÉ, Louis. *D'un modèle épistemologique da communication a un modèle praxeologique*. Paris: Réseaux, nº 46-47, 1991.
- QUÉRÉ, Louis. *Le public comme forme et comme modalité d'expérience*. Paris: Press Universitaires de France, 2003.
- REIS, Maria do Carmo; MARCHIORI, Marlene; CASALI, Adriana Machado. A relação comunicação estratégia no contexto das práticas organizacionais. In: MARCHIORI, Marlene (Org). *Comunicação e Organização: reflexões, processos e práticas*. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2010, p. 165-187.
- REIS, Maria do Carmo. *Comunicação e mudança organizacional - da redução conceitual às lições empíricas*. In: ENANPAD, 2002, Rio de Janeiro. (CD Room).
- REIS, Maria do Carmo. Mudança organizacional, comunicação, criatividade e inovação. In: MARCHIORI, Marlene (org.). *Faces da cultura e da comunicação organizacional*. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2006, p. 281-301.
- RESENDE, Viviane de M.; RAMALHO, Viviane C.V.S. Análise de discurso crítica - uma reflexão acerca dos desdobramentos recentes da teoria social do discurso. In: *ALED: Revista Latinoamericana de Estudios del Discurso*. Volume 5, nº 1, 2005, p.27-50.
- REZENDE, Flávio da Cunha. *Por que falham as reformas administrativas?* FGV editora, 2004.
- RODRIGUES, Cristina Carneiro. Tradução: a questão da equivalência. *Revista Alfa*. São Paulo - Edição 44, 2000, p. 89-98.
- ROSA, Alexandre Reis; PAÇO-CUNHA, Elcemir; MORAIS, César Augusto Tureta de. Análise crítica do discurso como análise crítica das organizações: uma proposta teórico-metodológica com base na teoria simbólica de Pierre Bourdieu. In: CARRIERI, Alexandre de Pádua et al. *Análise do discurso em estudos organizacionais*. Curitiba: Juruá, 2009, p.79-108.
- RUA, Maria das Graças. *Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, Programas e Projetos Governamentais: Texto Básico*, Mimeo, 2007.
- SILVA, José Roberto Gomes da; VERGARA, Sylvia Constant. *Mudança organizacional e as múltiplas relações que afetam a reconstrução das identidades dos indivíduos*. In: Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração. ANPAD, 2002 (mimeo).
- SOUKI, Léa Guimarães; FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. *Atores e arenas decisórias em grandes projetos de infraestrutura urbana no Brasil: o caso da Cidade Administrativa Presidente Tancredo de Almeida Neves*. Trabalho apresentado no VI

- Congresso Latinoamericano de Ciência Política. Quito: ALACIP, 2012.
- SOUSA, Jorge Pedro. Escolas e autores do pensamento comunicacional contemporâneo. In: SOUSA, Jorge Pedro. *Elementos de teoria e pesquisa da comunicação e da mídia*. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 2004, p. 227-286.
- STRAUSS, Anselm L. *Espelhos e máscaras*. São Paulo: EDUSP, 1999.
- STRAUSS, Anselm; CORBIN, Juliet. *Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada*. 2ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2008.
- SUN TZU. *A arte da guerra*. Porto Alegre: L&PM, 2006.
- TAYLOR, James R.; VAN EVERY, Elizabeth J. *The emergente organization: communication as its site and surface*. New Jersey: Psychology Press, 2000.
- THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. Pierre Bourdieu: a teoria na prática. *RAP: Rev. Adm. Pública* [online]. 2006, vol.40, n.1, pp. 27-53.
- THOMPSON, John B. *Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa*. Petrópolis: Vozes, 1995.
- TORO, Jose Bernardo; WERNECK, Nísia Maria Duarte. *Mobilização social: um modo de construir a democracia e a participação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.
- TORO, Jose Bernardo. *A construção do público: cidadania, democracia e participação*. Rio de Janeiro: Senac, 2005.
- TROSA, Sylvie. *Gestão Pública por resultados: quando o Estado se compromete*. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2001.
- UHLIR, Paul F. *Diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação governamental de domínio público*. Brasília: UNESCO, 2006. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001373/137363por.pdf>>. Acesso em: 21 dez. 2011.
- VERGARA, Sylvia C.; CALDAS, Miguel P. Paradigma Interpretativista: a busca da superação do objetivismo funcionalista nos anos 1980 e 1990. *RAE - Revista de Administração de Empresas*. V. 45, n. 4, out/dez 2005, p. 66-72.
- WATZLAWICK, Paul; BEAVIN, Janet H.; JACKSON, Don D. *Pragmática da comunicação humana*. São Paulo: Cultrix, 2007.
- WEICK, Karl. *Making sense of the organization*. London: Blackwell, 2001.
- WHITTINGTON, Richard et al. Taking Strategy Seriously Responsibility and Reform for an Important Social Practice. *Journal of Management Inquiry*. Sage Publications: Vol. 12 No. 4, December 2003, p. 396-409.
- WHITTINGTON, Richard. *Completing the practice turn in strategy research*. *Organization Studies*, vol. 27, n.º 5, 2006b, p. 613-634.
- WHITTINGTON, Richard. *Giddens, structuration theory and Strategy as Practice*. In: GOLSORKHI, Damon et al. (org) *Cambridge Handbook of Strategy as Practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 109-121.
- WHITTINGTON, Richard. *O que é estratégia*. São Paulo: Thomson Learning, 2006a.
- WINKIN, Yves. *A nova comunicação - da teoria ao trabalho de campo*. Campinas: Papyrus, 1998.

WODAK, Ruth; MEYER, Michael. *Methods for Critical Discourse Analysis*. 2^a ed. London: SAGE Publications, 2009.

WODAK, Ruth. Do que trata a ACD - um resumo de sua história, conceitos importantes e seus desenvolvimentos. In: *Linguagem em (Dis)curso*. LemD, Tubarão, v.4, n^o esp., p.223-243, 2004.

YIN, Robert. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre, 2001.

APÊNDICE A

A pesquisa para avaliação do Grau de Orientação Estratégica (GROE) foi elaborada com base nos princípios do *Balanced Scorecard*. Tendo sido construída especificamente para a SEF/MG, visou quantificar o alinhamento dos servidores à estratégia organizacional.

O questionário para a coleta de dados foi dividido em três partes, sendo a primeira relativa ao mapa estratégico da SEF/MG; a segunda, referente à gestão da SEF/MG; e a terceira relacionada a aspectos como liderança e processos de trabalho.

Orientada pelos princípios do BSC e tomando como premissa o entendimento de que o Grau de Orientação Estratégica deveria ser um indicador de natureza quantitativa, foi criada uma correspondência entre os aspectos pesquisados e as diretrizes da organização focada na estratégia. Assim, para analisar se a estratégia estaria sendo *traduzida* em termos operacionais, privilegiava-se a dimensão do conhecimento; Se a organização estaria alinhada com a estratégia, a dimensão do alinhamento; Se haveria motivação para transformar a estratégia em tarefa de todos, a dimensão do comprometimento; Se a estratégia estaria se tornando um processo contínuo, a dimensão dos indicadores. Assim, para cada um dos objetivos estratégicos do mapa da SEF, solicitou-se ao respondente que informasse sua percepção sobre seu conhecimento, alinhamento, comprometimento e a existência de indicadores confiáveis para mensurar o cumprimento do objetivo.

Essa avaliação foi feita a partir de frases relacionadas a cada um dos aspectos pesquisados. Na dimensão do conhecimento, o servidor deveria fazer sua avaliação a partir da afirmação “eu sei exatamente o que devo fazer, no meu dia a dia, para que este objetivo seja cumprido.” Na dimensão do alinhamento, a frase foi “minhas atividades diárias estão alinhadas a este objetivo”. Sob a ótica do comprometimento,

“Eu estou comprometido, empenhado no cumprimento deste objetivo.” E, para analisar os indicadores, “No meu dia a dia tenho indicadores confiáveis para mensurar o cumprimento deste objetivo”. As respostas seguiam uma escala que ia da dimensão do “sempre” ao “não sei responder”.

O cálculo do indicador Grau de Orientação Estratégica (GROE) dos servidores da SEF/MG foi feito com base na média das notas de todos os objetivos estratégicos do mapa.

Na segunda parte da pesquisa, os servidores responderam sobre seu conhecimento, opinião, motivação e capacidade de falar sobre os seguintes temas, escolhidos por sua relevância para a gestão da SEF - Estado para Resultados, Acordo de Resultados de 1ª e 2ª Etapas, Planejamento Estratégico e Gestão por Indicadores Balanceados. As opções de resposta para cada um dos aspectos estão dispostas no quadro 6.

Quadro 6 – Opções de resposta

Meu conhecimento	Minha opinião	Minha motivação	Minha capacidade de falar sobre
Conheço bem, na teoria e na prática	Totalmente necessário	Totalmente motivado	Tenho segurança em falar sobre o tema
Conheço apenas na teoria	Necessário	Motivado	Tenho alguma dificuldade em falar sobre o tema
Já ouvi falar, conheço superficialmente	Desnecessário	Desmotivado	Tenho muita dificuldade em falar sobre o tema
Nunca ouvi falar	Totalmente desnecessário	Totalmente desmotivado	Não sou capaz de falar sobre o tema
Não sei responder	Não sei responder	Não sei responder	Não sei responder

Fonte: CAMPOS, 2012

A terceira parte do questionário foi composta por 38 frases relativas à gestão na SEF/MG, que foram selecionadas a partir da pesquisa exploratória, que contou com oito grupos focais, realizados em 2009, envolvendo setenta e um servidores dos níveis operacional, tático e estratégico. As frases deveriam retratar (ou não) as crenças dos entrevistados sobre os assuntos discutidos, e estes deveriam usar uma escala de

concordância para expressar sua opinião, conforme os blocos 25 a 28 do questionário apresentado a seguir (CAMPOS, 2012).

QUESTIONÁRIO DE PESQUISA
Grau de Orientação Estratégica – GROE
Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais
GROE - 2010

GROE - 2010

Apresentação

Caro servidor fazendário,

A Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais está realizando uma pesquisa a fim de conhecer o Grau de Orientação Estratégica da organização. O questionário deve ser respondido por todos. O tempo de preenchimento é de aproximadamente 20 minutos e o prazo final para esta coleta de dados é dia 10/12/2010. Participe!

Instruções iniciais:

O questionário somente é finalizado após o clique no botão “Concluir”.

O questionário deve ser respondido de uma única vez (não em etapas).

As informações são confidenciais e não serão identificadas.

Não há respostas certas ou erradas, estamos interessados em sua opinião sincera.

Vamos falar sobre os objetivos estratégicos da SEF/MG

Para cada objetivo estratégico da SEF/MG, você deverá assinalar a opção que mais reflete a sua percepção no momento atual. **ATENÇÃO:** Todas as assertivas devem ser marcadas, a partir da escala de frequência (marcar uma opção de resposta POR LINHA).

1 - Manter o equilíbrio das contas públicas de Minas Gerais

	Sempre	Quase Sempre	Raramente	Nunca	Não Sei Responder
Eu sei exatamente o que devo fazer, no meu dia-a-dia, para que este objetivo seja cumprido	<input type="checkbox"/>				
Minhas atividades diárias estão alinhadas a este objetivo	<input type="checkbox"/>				
Eu estou comprometido e empenhado no cumprimento deste objetivo	<input type="checkbox"/>				
No meu dia-a-dia tenho indicadores confiáveis para mensurar o cumprimento deste objetivo	<input type="checkbox"/>				

2. Aumentar a satisfação dos clientes, prestando serviços com qualidade e tempestividade

	Sempre	Quase Sempre	Raramente	Nunca	Não Sei Responder
Eu sei exatamente o que devo fazer, no meu dia-a-dia, para que este objetivo seja cumprido	<input type="checkbox"/>				
Minhas atividades diárias estão alinhadas a este objetivo	<input type="checkbox"/>				
Eu estou comprometido e empenhado no cumprimento deste objetivo	<input type="checkbox"/>				
No meu dia-a-dia tenho indicadores confiáveis para mensurar o cumprimento deste objetivo	<input type="checkbox"/>				

3 - Promover a gestão das contas públicas

	Sempre	Quase Sempre	Raramente	Nunca	Não Sei Responder
Eu sei exatamente o que devo fazer, no meu dia-a-dia, para que este objetivo seja cumprido	<input type="checkbox"/>				
Minhas atividades diárias estão alinhadas a este objetivo	<input type="checkbox"/>				
Eu estou comprometido e empenhado no cumprimento deste objetivo	<input type="checkbox"/>				
No meu dia-a-dia tenho indicadores confiáveis para mensurar o cumprimento deste objetivo	<input type="checkbox"/>				

4 - Prover e gerir as receitas estaduais com justiça fiscal

	Sempre	Quase Sempre	Raramente	Nunca	Não Sei Responder
Eu sei exatamente o que devo fazer, no meu dia-a-dia, para que este objetivo seja cumprido	<input type="checkbox"/>				
Minhas atividades diárias estão alinhadas a este objetivo	<input type="checkbox"/>				
Eu estou comprometido e empenhado no cumprimento deste objetivo	<input type="checkbox"/>				
No meu dia-a-dia tenho indicadores confiáveis para mensurar o cumprimento deste objetivo	<input type="checkbox"/>				

5 – Gerir o cumprimento das obrigações tributárias mediante o controle fiscal

	Sempre	Quase Sempre	Raramente	Nunca	Não Sei Responder
Eu sei exatamente o que devo fazer, no meu dia-a-dia, para que este objetivo seja cumprido	<input type="checkbox"/>				
Minhas atividades diárias estão alinhadas a este objetivo	<input type="checkbox"/>				

Eu estou comprometido e empenhado no cumprimento deste objetivo	<input type="checkbox"/>				
No meu dia-a-dia tenho indicadores confiáveis para mensurar o cumprimento deste objetivo	<input type="checkbox"/>				

6 – Gerir o controle fiscal da arrecadação e a informação econômico-fiscal

	Sempre	Quase Sempre	Raramente	Nunca	Não Sei Responder
Eu sei exatamente o que devo fazer, no meu dia-a-dia, para que este objetivo seja cumprido	<input type="checkbox"/>				
Minhas atividades diárias estão alinhadas a este objetivo	<input type="checkbox"/>				
Eu estou comprometido e empenhado no cumprimento deste objetivo	<input type="checkbox"/>				
No meu dia-a-dia tenho indicadores confiáveis para mensurar o cumprimento deste objetivo	<input type="checkbox"/>				

7 – Gerir a política tributária do Estado

	Sempre	Quase Sempre	Raramente	Nunca	Não Sei Responder
Eu sei exatamente o que devo fazer, no meu dia-a-dia, para que este objetivo seja cumprido	<input type="checkbox"/>				
Minhas atividades diárias estão alinhadas a este objetivo	<input type="checkbox"/>				
Eu estou comprometido e empenhado no cumprimento deste objetivo	<input type="checkbox"/>				
No meu dia-a-dia tenho indicadores confiáveis para mensurar o cumprimento deste objetivo	<input type="checkbox"/>				

8 – Gerir o endividamento do Estado

	Sempre	Quase Sempre	Raramente	Nunca	Não Sei Responder
Eu sei exatamente o que devo fazer, no meu dia-a-dia, para que este objetivo seja cumprido	<input type="checkbox"/>				
Minhas atividades diárias estão alinhadas a este objetivo	<input type="checkbox"/>				
Eu estou comprometido e empenhado no cumprimento deste objetivo	<input type="checkbox"/>				
No meu dia-a-dia tenho indicadores confiáveis para mensurar o cumprimento deste objetivo	<input type="checkbox"/>				

9 – Gerir os recursos financeiros do Estado

	Sempre	Quase Sempre	Raramente	Nunca	Não Sei Responder
Eu sei exatamente o que devo fazer, no meu dia-a-dia, para que este objetivo seja cumprido	<input type="checkbox"/>				
Minhas atividades diárias estão alinhadas a este objetivo	<input type="checkbox"/>				
Eu estou comprometido e empenhado no cumprimento deste objetivo	<input type="checkbox"/>				
No meu dia-a-dia tenho indicadores confiáveis para mensurar o cumprimento deste objetivo	<input type="checkbox"/>				

10 – Prover informações contábeis, fiscais e gerenciais

	Sempre	Quase Sempre	Raramente	Nunca	Não Sei Responder
Eu sei exatamente o que devo fazer, no meu dia-a-dia, para que este objetivo seja cumprido	<input type="checkbox"/>				
Minhas atividades diárias estão alinhadas a este objetivo	<input type="checkbox"/>				
Eu estou comprometido e empenhado no cumprimento deste objetivo	<input type="checkbox"/>				
No meu dia-a-dia tenho indicadores confiáveis para mensurar o cumprimento deste objetivo	<input type="checkbox"/>				

11 – Gerir e monitorar o atendimento ao cliente externo

	Sempre	Quase Sempre	Raramente	Nunca	Não Sei Responder
Eu sei exatamente o que devo fazer, no meu dia-a-dia, para que este objetivo seja cumprido	<input type="checkbox"/>				
Minhas atividades diárias estão alinhadas a este objetivo	<input type="checkbox"/>				
Eu estou comprometido e empenhado no cumprimento deste objetivo	<input type="checkbox"/>				
No meu dia-a-dia tenho indicadores confiáveis para mensurar o cumprimento deste objetivo	<input type="checkbox"/>				

12 – Simplificar os serviços prestados ao cliente externo

	Sempre	Quase Sempre	Raramente	Nunca	Não Sei Responder
Eu sei exatamente o que devo fazer, no meu dia-a-dia, para que este objetivo seja cumprido	<input type="checkbox"/>				
Minhas atividades diárias estão alinhadas a este objetivo	<input type="checkbox"/>				

Eu estou comprometido e empenhado no cumprimento deste objetivo	<input type="checkbox"/>				
No meu dia-a-dia tenho indicadores confiáveis para mensurar o cumprimento deste objetivo	<input type="checkbox"/>				

13 – Fomentar a transparência nas ações

	Sempre	Quase Sempre	Raramente	Nunca	Não Sei Responder
Eu sei exatamente o que devo fazer, no meu dia-a-dia, para que este objetivo seja cumprido	<input type="checkbox"/>				
Minhas atividades diárias estão alinhadas a este objetivo	<input type="checkbox"/>				
Eu estou comprometido e empenhado no cumprimento deste objetivo	<input type="checkbox"/>				
No meu dia-a-dia tenho indicadores confiáveis para mensurar o cumprimento deste objetivo	<input type="checkbox"/>				

14 – Executar programas de melhoria da gestão

	Sempre	Quase Sempre	Raramente	Nunca	Não Sei Responder
Eu sei exatamente o que devo fazer, no meu dia-a-dia, para que este objetivo seja cumprido	<input type="checkbox"/>				
Minhas atividades diárias estão alinhadas a este objetivo	<input type="checkbox"/>				
Eu estou comprometido e empenhado no cumprimento deste objetivo	<input type="checkbox"/>				
No meu dia-a-dia tenho indicadores confiáveis para mensurar o cumprimento deste objetivo	<input type="checkbox"/>				

15 – Alinhar tecnologia da informação e comunicações aos processos e iniciativas estratégicas

	Sempre	Quase Sempre	Raramente	Nunca	Não Sei Responder
Eu sei exatamente o que devo fazer, no meu dia-a-dia, para que este objetivo seja cumprido	<input type="checkbox"/>				
Minhas atividades diárias estão alinhadas a este objetivo	<input type="checkbox"/>				
Eu estou comprometido e empenhado no cumprimento deste objetivo	<input type="checkbox"/>				
No meu dia-a-dia tenho indicadores confiáveis para mensurar o cumprimento deste objetivo	<input type="checkbox"/>				

16 – Alinhar infraestrutura e logística as processos e iniciativas estratégicas

	Sempre	Quase Sempre	Raramente	Nunca	Não Sei Responder
Eu sei exatamente o que devo fazer, no meu dia-a-dia, para que este objetivo seja cumprido	<input type="checkbox"/>				
Minhas atividades diárias estão alinhadas a este objetivo	<input type="checkbox"/>				
Eu estou comprometido e empenhado no cumprimento deste objetivo	<input type="checkbox"/>				
No meu dia-a-dia tenho indicadores confiáveis para mensurar o cumprimento deste objetivo	<input type="checkbox"/>				

17 – Alinhar a gestão estratégica às diretrizes governamentais

	Sempre	Quase Sempre	Raramente	Nunca	Não Sei Responder
Eu sei exatamente o que devo fazer, no meu dia-a-dia, para que este objetivo seja cumprido	<input type="checkbox"/>				
Minhas atividades diárias estão alinhadas a este objetivo	<input type="checkbox"/>				
Eu estou comprometido e empenhado no cumprimento deste objetivo	<input type="checkbox"/>				
No meu dia-a-dia tenho indicadores confiáveis para mensurar o cumprimento deste objetivo	<input type="checkbox"/>				

18 – Manter clima organizacional adequado

	Sempre	Quase Sempre	Raramente	Nunca	Não Sei Responder
Eu sei exatamente o que devo fazer, no meu dia-a-dia, para que este objetivo seja cumprido	<input type="checkbox"/>				
Minhas atividades diárias estão alinhadas a este objetivo	<input type="checkbox"/>				
Eu estou comprometido e empenhado no cumprimento deste objetivo	<input type="checkbox"/>				
No meu dia-a-dia tenho indicadores confiáveis para mensurar o cumprimento deste objetivo	<input type="checkbox"/>				

19 – Gerir as competências

	Sempre	Quase Sempre	Raramente	Nunca	Não Sei Responder
Eu sei exatamente o que devo fazer, no meu dia-a-dia, para que este objetivo seja cumprido	<input type="checkbox"/>				
Minhas atividades diárias estão alinhadas a este objetivo	<input type="checkbox"/>				
Eu estou comprometido e empenhado no cumprimento deste objetivo	<input type="checkbox"/>				

No meu dia-a-dia tenho indicadores confiáveis para mensurar o cumprimento deste objetivo

20 – Formar continuamente o servidor

	Sempre	Quase Sempre	Raramente	Nunca	Não Sei Responder
Eu sei exatamente o que devo fazer, no meu dia-a-dia, para que este objetivo seja cumprido	<input type="checkbox"/>				
Minhas atividades diárias estão alinhadas a este objetivo	<input type="checkbox"/>				
Eu estou comprometido e empenhado no cumprimento deste objetivo	<input type="checkbox"/>				
No meu dia-a-dia tenho indicadores confiáveis para mensurar o cumprimento deste objetivo	<input type="checkbox"/>				

21 – Avaliar o desempenho

	Sempre	Quase Sempre	Raramente	Nunca	Não Sei Responder
Eu sei exatamente o que devo fazer, no meu dia-a-dia, para que este objetivo seja cumprido	<input type="checkbox"/>				
Minhas atividades diárias estão alinhadas a este objetivo	<input type="checkbox"/>				
Eu estou comprometido e empenhado no cumprimento deste objetivo	<input type="checkbox"/>				
No meu dia-a-dia tenho indicadores confiáveis para mensurar o cumprimento deste objetivo	<input type="checkbox"/>				

22 – Gerir o conhecimento

	Sempre	Quase Sempre	Raramente	Nunca	Não Sei Responder
Eu sei exatamente o que devo fazer, no meu dia-a-dia, para que este objetivo seja cumprido	<input type="checkbox"/>				
Minhas atividades diárias estão alinhadas a este objetivo	<input type="checkbox"/>				
Eu estou comprometido e empenhado no cumprimento deste objetivo	<input type="checkbox"/>				
No meu dia-a-dia tenho indicadores confiáveis para mensurar o cumprimento deste objetivo	<input type="checkbox"/>				

23 – Prover informações mediante a gestão da tecnologia da informação e comunicações

Sempre	Quase Sempre	Raramente	Nunca	Não Sei Responder
--------	--------------	-----------	-------	-------------------

Eu sei exatamente o que devo fazer, no meu dia-a-dia, para que este objetivo seja cumprido	<input type="checkbox"/>				
Minhas atividades diárias estão alinhadas a este objetivo	<input type="checkbox"/>				
Eu estou comprometido e empenhado no cumprimento deste objetivo	<input type="checkbox"/>				
No meu dia-a-dia tenho indicadores confiáveis para mensurar o cumprimento deste objetivo	<input type="checkbox"/>				

Sobre as ações do Governo e da SEF/MG

24. Apresente sua posição atual em relação aos seguintes temas -

	Meu conhecimento	Minha opinião	Minha motivação	Minha capacidade de falar sobre
Estado para resultados	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Acordo de resultados - 2ª etapa	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Planejamento estratégico	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Gestão por indicadores balanceados	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Escolha a posição que mais reflete suas percepções sobre...

25. Bloco 1 -

	Concordo totalmente	Concordo mais que discordo	Não concordo nem discordo	Discordo mais que concordo	Discordo totalmente
Os servidores fazendários têm interesse em colaborar com os objetivos globais da SEF/MG	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
As áreas da SEF/MG são integradas e dispomos de informações amplas sobre as atividades dos demais setores	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Há uma overdose de planejamentos realizados simultaneamente na SEF/MG	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tenho pouco conhecimento sobre as atividades da SEF/MG no interior / na capital	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Na SEF/MG, os processos são pouco participativos, tudo chega pronto 'lá de cima'	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Os líderes da SEF/MG atuam em consonância com os objetivos estratégicos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Eu me vejo representado nos processos decisórios, já que não há como todos decidirem por todas as coisas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Os servidores fazendários têm visão global sobre a atuação da SEF/MG	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Temos tanta reunião que atrapalha nosso trabalho	<input type="checkbox"/>				
Temos tanta reunião que atrapalha nosso trabalho	<input type="checkbox"/>				

26. Bloco 2 -

	Concordo totalmente	Concordo mais que discordo	Não concordo nem discordo	Discordo mais que concordo	Discordo totalmente
As informações sobre os objetivos estratégicos da SEF/MG e os resultados a eles vinculados estão amplamente disponíveis	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Os servidores fazendários confundem as siglas dos processos e setores da SEF/MG	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Na SEF/MG, falta interesse dos servidores em ter conhecimento dos fatos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Os servidores fazendários têm motivação em colaborar com os objetivos globais da SEF/MG	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Os servidores fazendários têm resistência ao processo de mudança que vivemos desde o Choque de Gestão	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Com o novo modelo de gestão, os servidores da SEF/MG têm orgulho em contribuir para mudar a imagem de que funcionário público não faz	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
As maiores motivações dos servidores da SEF/MG são salário e estabilidade	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Quase ninguém lê o @Fazenda	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
A cultura da SEF/MG é fiscalista, mas não gostamos de ser fiscalizados	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Meus superiores têm dificuldade em fazer a informação circular na minha unidade	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

27. Bloco 3 -

	Concordo totalmente	Concordo mais que discordo	Não concordo nem discordo	Discordo mais que concordo	Discordo totalmente
Hoje, os servidores fazendários mais medem o trabalho do que trabalham	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Meus superiores me ajudam a ter uma visão global sobre a minha atuação articulada aos objetivos da SEF/MG.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Os indicadores de desempenho são uma ferramenta fundamental do planejamento de qualquer organização	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Meus superiores são habilitados para a condução do planejamento estratégico da SEF/MG	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Os servidores fazendários não querem se envolver com as questões estratégicas da SEF/MG	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
O Choque de Gestão está mudando, de modo definitivo, a cultura da SEF/MG	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
A sociedade reconhece que, com o novo sistema de gestão, estamos mudando para melhor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
O Acordo de Resultados foi uma iniciativa para controlar o servidor público	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Videokonferência	<input type="checkbox"/>					
Outro	<input type="checkbox"/>					
Outros (favor especificar) -						

30 – Qual é a primeira palavra que vem à sua mente quando você pensa na SEF/MG

Sobre Você

31 – Agora, para finalizar, precisamos de alguns dados para fins estatísticos de validação da amostra -

31.1 - SEXO

<input type="checkbox"/> Masculino	<input type="checkbox"/> Feminino
------------------------------------	-----------------------------------

31.2 - IDADE

<input type="checkbox"/> 18 a 29 anos	<input type="checkbox"/> 30 a 39 anos	<input type="checkbox"/> 40 a 49 anos	<input type="checkbox"/> 50 a 59 anos	<input type="checkbox"/> 60 anos ou mais
---------------------------------------	---------------------------------------	---------------------------------------	---------------------------------------	--

31.3 – ESTADO CIVIL

<input type="checkbox"/> Solteiro (a)	<input type="checkbox"/> Casado(a)/União Estável	<input type="checkbox"/> Separado(a)/Divorciado(a)	<input type="checkbox"/> Viúvo
---------------------------------------	--	--	--------------------------------

Questões Finais

32 – Unidade Administrativa onde Trabalha -

<input type="checkbox"/> Gabinete – GAB /SEF	<input type="checkbox"/> SRF / Belo Horizonte	<input type="checkbox"/> SRF / Varginha
<input type="checkbox"/> SPGF	<input type="checkbox"/> SRF / Divinópolis	<input type="checkbox"/> SRF - Contagem
<input type="checkbox"/> STI	<input type="checkbox"/> SRF / Governador Valadares	<input type="checkbox"/> STE/GAB
<input type="checkbox"/> SRH	<input type="checkbox"/> SRF / Ipatinga	<input type="checkbox"/> SCAF/STE
<input type="checkbox"/> SRE – GAB	<input type="checkbox"/> SRF / Juiz de Fora	<input type="checkbox"/> SCOC/STE
<input type="checkbox"/> SUFIS/SRE	<input type="checkbox"/> SRF / Montes Claros	<input type="checkbox"/> SCCG/STE
<input type="checkbox"/> SUTRI/SRE	<input type="checkbox"/> SRF / Uberaba	
<input type="checkbox"/> SAIF/SRE	<input type="checkbox"/> SRF / Uberlândia	

33. Gabinete - GAB/SEF

<input type="checkbox"/> Assessoria	<input type="checkbox"/> Auditoria Setorial - AS	<input type="checkbox"/> Conselho de Contribuintes – CC/MG
-------------------------------------	--	--

- | | | |
|--|---|---------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Apoio Administrativo | <input type="checkbox"/> Assessoria Jurídica - AJUR | <input type="checkbox"/> Corregedoria |
| <input type="checkbox"/> Assessoria Econômica - AE | <input type="checkbox"/> Assessoria de Comunicação Social – ACS | |

34. SRF -

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Assessoria/ Coordenação | <input type="checkbox"/> Posto de Fiscalização |
| <input type="checkbox"/> Delegacia Fiscal | <input type="checkbox"/> Serviço Integrado de Assistência Tributária e Fiscal – SIAT |
| <input type="checkbox"/> Delegacia Fiscal de Trânsito | <input type="checkbox"/> Apoio Administrativo |
| <input type="checkbox"/> Administração Fazendária | |

35. Cargo que ocupa na SEF/MG -

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> AFRE - Auditor Fiscal da Receita Estadual | <input type="checkbox"/> OSO - Oficial de Serviços Operacionais |
| <input type="checkbox"/> GEFAZ - Gestor Fazendário | <input type="checkbox"/> AUSG – Auxiliar de Serviços Governamentais |
| <input type="checkbox"/> AFAZ - Analista Fazendário de Administração e Finanças | <input type="checkbox"/> OUTROS e/ou TERCEIRIZADO |
| <input type="checkbox"/> TFAZ - Técnico Fazendário de Administração e Finanças | |

36. FUNÇÃO/ ATIVIDADE EXERCIDA - Marque a opção que mais se aproxima com a função exercida e não com o cargo ocupado.

- | | | |
|---|---|---|
| <input type="checkbox"/> Secretário, Subsecretário, Chefe de Gabinete | <input type="checkbox"/> Diretor | <input type="checkbox"/> Auditor Fiscal |
| <input type="checkbox"/> Assessor de Gabinete da SEF | <input type="checkbox"/> Assessor de Superintendência | <input type="checkbox"/> Técnico |
| <input type="checkbox"/> Assessor de Gabinete da Subsecretaria | <input type="checkbox"/> Gerente de Área | <input type="checkbox"/> Administrativo |
| <input type="checkbox"/> Superintendente Regional | <input type="checkbox"/> Delegado Fiscal | <input type="checkbox"/> Secretária/Repcionista |
| <input type="checkbox"/> Coordenação Administrativa | <input type="checkbox"/> Delegado Fiscal de Trânsito | <input type="checkbox"/> Programador (terceirizado) |
| <input type="checkbox"/> Coordenador de Fiscalização | <input type="checkbox"/> Supervisor | <input type="checkbox"/> Digitador (terceirizado) |
| <input type="checkbox"/> Coordenador Regional | <input type="checkbox"/> Chefe de Posto Fiscal | |
| <input type="checkbox"/> Diretor Superintendente | <input type="checkbox"/> Chefe de AF | |

37 – Tempo de serviço na SEF/MG

- | | | |
|------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Até 1 ano | <input type="checkbox"/> 3 a 5 anos | <input type="checkbox"/> 10 a 20 anos |
|------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|

1 a 3 anos 5 a 10 anos Mais de 20 anos

38 – Perspectivas Profissionais

 Aposentar na SEF Deixar a SEF (Outro concurso ou emprego, abrir negócio próprio)

Finalização

Clique em “CONCLUIR” para validar sua participação.
A SEF/MG Agradece

ANEXO A

Quadro 6 – Histórico da Gestão Estratégica na SEF/MG

<p>Workshop de Ouro Preto, março de 2004 – Início do Planejamento Estratégico da SEF</p> <p><i>*Consultoria do INDG</i></p>	<p>No final de março de 2004, durante o <i>workshop</i> realizado em Ouro Preto, com a participação da alta administração da SEF, deu-se início ao <i>Planejamento Estratégico da SEF</i>. Naquela ocasião, foram estabelecidos a <i>Missão Institucional da SEF</i>, a <i>Visão de Futuro</i>, os <i>Objetivos</i> e 13 <i>Estratégias</i>. Essas <i>Estratégias</i> foram desdobradas em 94 <i>Projetos e Ações</i>, implementados ao longo de 2004/2006, com o objetivo de atingir o equilíbrio das contas públicas e conferir eficiência e eficácia às ações do governo.</p>
<p>Workshop de Belo Horizonte, outubro de 2004 – Ratificação dos projetos oriundos das 13 estratégias definidas em Ouro Preto</p> <p><i>* Consultoria do INDG</i></p>	<p>Com a participação da alta administração da SEF, foram apresentados e ratificados os 94 <i>Projetos e Ações</i> que compunham o <i>Planejamento Estratégico da SEF</i>.</p>
<p>Reposicionamento do Planejamento Estratégico da SEF - Workshop de Belo Horizonte, dezembro de 2005 - Necessidade de manter o equilíbrio das contas públicas e melhorar o atendimento ao contribuinte.</p> <p><i>*Consultoria de Caio Marini e Humberto Falcão Martins</i></p>	<p>No final do exercício de 2004, o equilíbrio das contas públicas já era realidade, e assim o novo desafio para 2005 passou a ser a consolidação desse equilíbrio e a melhoria no atendimento ao contribuinte, com prestação de serviços tempestivos e de qualidade. Dessa forma, mantendo-se o foco e a seletividade, as 13 diretrizes iniciais foram transformadas em seis: três visando à eficácia (<i>Gestão da Receita, Gestão do Atendimento e Gestão do Tesouro</i>) e três, à eficiência (<i>Gestão da Informação, Gestão de Pessoas e Gestão de Processos Internos</i>). Os projetos passaram a ser em número de 31.</p>
<p>Reposicionamento do Planejamento Estratégico - Lei Delegada 112, de 25 de janeiro de 2007 – Dispõe sobre a organização e a estrutura da administração pública e dá outras providências.</p> <p><i>*Consultoria de Luiz Rossi</i></p>	<p>Com a Lei Delegada 112, de 2007, deu-se a institucionalização da <i>Gestão por Resultados</i>, tendo sido estabelecido em corpo de lei o Programa Estado para Resultados, com os seus fundamentos político-institucionais e técnico-estruturais, as suas diretrizes, bem como a definição de alguns conceitos derivados, como <i>área de resultado, projeto estruturador, projeto associado e área estratégica</i>. Cada Secretaria recebeu os <i>Cadernos de Desafios e Prioridades de Compromissos</i>, os objetivos estratégicos e as metas do governo de Minas Gerais para os próximos quatro anos e de que são pilares a <i>Qualidade Fiscal e a Qualidade e Inovação em Gestão Pública</i>. Nesse novo cenário, o <i>Planejamento Estratégico da SEF</i> continuou centrado no cumprimento de sua missão, com foco na gestão eficiente dos gastos e na aplicação estratégica dos recursos, cujos projetos e ações estão inseridos no Programa Estruturador, além de dois projetos que constam da Agenda Setorial do Choque de Gestão. No dia 15 de junho de 2007, foram assinadas as planilhas com as ações macros dos Projetos do <i>Planejamento Estratégico da SEF</i>. E no dia 27 de julho de 2007 foi assinado o Acordo de Tarefas do <i>Planejamento Estratégico da SEF</i>.</p>

Fonte: BARROS, 2013, p. 130.

Quadro 6 – Histórico da Gestão Estratégica na SEF/MG (continuação)

<p>Comitê de Gestão Estratégica – OS nº 274/2007, de 14/06/2007.</p>	<p>O Comitê de Gestão Estratégica foi criado pela OS 274, de 2007, e tem por objetivo mobilizar as lideranças da SEF para promover a efetiva adoção da sistemática de acompanhamento da Gestão Estratégica da SEF. O Comitê é presidido pelo Secretário de Fazenda e composto de representantes das seguintes unidades: STE, SRE, GAB/SEF, SPGF, STI, SRH, SAIF, SUFIS e SRFs (representação).</p>
<p>Implantação da metodologia do <i>Balanced Scorecard</i> (BSC)</p> <p><i>* Consultoria Fundação Dom Cabral</i></p>	<p>A SEF utilizará a metodologia do BSC para acompanhar e medir os resultados dos projetos em desenvolvimento. Em 28/08/07 foi apresentado e validado pelo Comitê de Gestão Estratégica da SEF o Mapa Estratégico da SEF, cuja construção contou com a participação de representantes de todas as unidades da SEF. No dia 05/10/07 foi realizado um <i>workshop</i> para Assessores da SRE e superintendentes regionais, a fim de nivelar conceitos sobre a implementação do BSC na SEF.</p>
<p>Mapas Estratégicos da SEF: objetivos e indicadores de resultados</p> <p><i>* Consultoria Fundação Dom Cabral</i></p>	<p>Dando continuidade à implantação da metodologia do BSC, foram construídos os mapas estratégicos das seguintes unidades: SRH, SPGF, STI, STE. Atualmente, estão em fase de definição os objetivos estratégicos e os indicadores de resultados da SEF e de suas unidades. Todo esse processo ocorreu de forma participativa com representantes das unidades envolvidas.</p>
<p>Principais Ações da Gestão Estratégica da SEF em 2007</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 1º <i>Workshop</i> de Gestão Estratégica da SEF, realizado no dia 03 de julho de 2007, com a participação dos dirigentes da SEF; • assinatura do Acordo de Tarefas, que define os responsáveis pelas estratégias definidoras dos projetos que integram o Planejamento Estratégico de 2007, em 27/07/2007; • <i>workshop</i> para assessores da SRE e Superintendentes Regionais, a fim de nivelar conceitos sobre a implementação do BSC na SEF, realizado em Belo Horizonte, no dia 05/10/07; • comunicação: <ol style="list-style-type: none"> 1) na intranet: a) projetos que compõem o Planejamento Estratégico 2007; b) acompanhamento mensal da execução dos projetos do planejamento estratégico; C) acompanhamento trimestral das metas dos projetos estratégicos; 2) reuniões mensais de acompanhamento dos projetos estruturadores, com a participação da SEPLAG; 3) apresentação do Plano Estratégico para o exercício de 2008, em 15 de outubro de 2007.

Fonte: BARROS, 2013, p. 130.