

Comunicação institucional em organização pública.

O caso da Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro – 2001/2004

Lino Martins da Silva e Sonia Virgínia Moreira¹

Introdução

No livro *Comunicação e cultura – a experiência cultural na era da informação*, o autor chama a atenção dos leitores para a importância de reconhecermos o que pertence ao domínio da informação e aquilo que pode ser entendido como experiência comunicacional. Compreender a diferença entre informação e comunicação seria importante porque,

“apesar da planetarização da informação, assistimos hoje ao recrudescimento dos regionalismos, dos nacionalismos e dos fundamentalismos, fenômenos que parecem resistir à força homogeneizadora da informação planetária, a promover a sua própria ordem de valores à margem das pretensões universalizantes da ordem informativa mediática” (Rodrigues, 1999: 19).

Sob esse aspecto, os acontecimentos são tanto mais informativos quanto menos previsíveis e, portanto, ainda mais inesperados. Quanto menor for a probabilidade de um acontecimento ocorrer, tanto maior será o seu valor informativo, uma vez que

“(…) a informação pertence à esfera da transmissão, entre um destinador e um ou mais destinatários, de dados de acontecimentos, de conhecimentos. O seu objectivo é um interesse relativamente independente da experiência subjectiva daqueles que informam e daqueles que são informados.” (Rodrigues, 1999: 27).

A comunicação, diferentemente da informação, envolveria um processo que ocorre entre duas pessoas dotadas de razão e liberdade, entre si relacionadas por pertencerem

a um mesmo mundo cultural. Por isso, a comunicação seria um processo dotado de relativa previsibilidade.

“É uma relação fundamentalmente intersubjetiva; enraíza-se na experiência particular e singular dos interlocutores, fazendo apelo tanto à experiência individual como à experiência coletiva que entendem por em comum” (Rodrigues, 1999: 27).

Comunicação, portanto, seria processo de troca simbólica, enquanto informação seria via de mão única – dados do emissor para o receptor utilizando algum meio como canal da mensagem. Dessa forma, da massa de informação que nos chega apenas uma pequena parte acaba por integrar a nossa experiência ‘culturalmente pertinente’.

A aplicação prática da teoria

A partir deste entendimento do que podemos identificar como informação e como comunicação foi desenvolvida a atividade de comunicação institucional adotada pela Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro (CGM-Rio) no período compreendido entre 2001 e 2004. A percepção é de que os temas relacionados à área de controle compõem-se de dados informativos específicos, que para a sua circulação em espaços restrito (interno) e amplo (externo) insere também processos comunicacionais.

De um lado, a população da cidade do Rio de Janeiro e de qualquer lugar do mundo está informada sobre as contas municipais – uma vez que na página oficial da CGM na Internet estão disponíveis: a prestação de contas da Prefeitura do Rio; a relação de auditorias em andamento ou concluídas; os padrões de evolução do caixa do Tesouro; dados sistematizados em um banco de informações gerenciais – e sobre assuntos

correlatos, como a legislação pertinente à área; tabelas de preços de mercado de gêneros alimentícios, de material hospitalar, de limpeza, etc, que servem como referência para todos os setores da administração.

Por outro lado, além do público geral, segmentos da população – em especial auditores, contadores e profissionais que operam no campo da administração pública – têm acesso via web a produtos específicos: o informativo bimestral *Prestando Contas*, a revista-*clipping* bimestral na forma de dossiês temáticos, intitulada *Fraudes & Corrupção*, e as publicações quadrimestrais de ensaios editados com o título de *Cadernos da Controladoria*, gerados de palestras proferidas por convidados de diferentes áreas do conhecimento, funções e regiões do país, sempre ancoradas em temas da atualidade que se configurem como de interesse público.

Entende-se, dessa forma, que a atividade de comunicação institucional no âmbito do poder público necessitaria dessas duas abordagens simultâneas: informativa e comunicacional. Para fora, dirigindo-se a públicos heterogêneos, que inclui tanto o cidadão comum como o profissional especialista no setor. Ao adotar tal enfoque trabalha também para dentro, incentivando a participação da equipe técnica em eventos internos dirigidos para o âmbito da administração pública local.

Ao operar a informação e a comunicação em uma área carente de dados, como é o campo do controle no setor público brasileiro, a Controladoria Geral atua no particular (difusão das ações de controle das contas municipais) em sintonia com a propagação do geral (conhecimento das ações da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro).

A Controladoria Geral no âmbito da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

O Rio de Janeiro foi o primeiro município brasileiro a incluir em sua estrutura administrativa um setor dedicado exclusivamente ao controle interno. A Controladoria Geral do Município, criada há exatos dez anos, em dezembro de 1993, tem como funções principais exercer o controle dos setores contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial de toda a admi-

nistração municipal. Para tanto observa como eixos principais da sua atividade a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a razoabilidade, a aplicação das subvenções e a renúncias de receitas.

Assim está inserida a Controladoria na estrutura organizacional da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, cuja administração geral atualmente se distribui por 24 secretarias, cada uma responsável por campo específico de desempenho. Dependendo das suas atribuições, algumas secretarias possuem departamentos vinculados: são as autarquias, fundações e empresas públicas. Ao todo, os setores encarregados da execução de inúmeras atividades, projetos e processos de trabalho somam 50, alguns deles com órgãos descentralizados, como as 1.029 escolas, as 468 creches e as 117 unidades de saúde (postos e hospitais)².

Por reunir tal universo de atuação, a Prefeitura do Rio conta com milhares de unidades prestadoras de serviço, que por sua vez representam um expressivo universo de trabalho para os técnicos da área de controle, envolvidos em atividades de contabilidade, de auditoria e de informações consolidadas de gestão. Assim, os três vértices das atividades de controle no município do Rio de Janeiro são a Contadoria Geral, a Auditoria Geral e a Coordenação Geral de Normas e Informações Gerenciais.

Encarregada da prestação anual de contas da gestão municipal, a Contadoria Geral produz todos os relatórios de execução orçamentária e de gestão fiscal do Município. A Auditoria Geral avalia a eficiência com a qual são administrados os recursos públicos e os programas desenvolvidos para atendimento à comunidade local, com o objetivo de oferecer para a administração e para os habitantes da cidade avaliações objetivas, precisas e imparciais dos serviços e ações prestados pela Prefeitura.

Com a inclusão da massa de dados relativos à gestão do município no sistema de informações gerenciais, a Controladoria pretendeu permitir maior nível de delegação de autoridade aos administradores públicos, sem a perda do controle e eliminando a figura do ‘dono da informação’. A implantação desse sistema teve como objetivo estimular a criatividade dos usuários e mostrar que resulta-

dos podem ser atingidos tanto pela redução das despesas como pela utilização eficiente dos recursos disponíveis. Para a execução desta estratégia foi criada a Coordenadoria Geral de Normas e Informações Gerenciais, cuja principal atribuição é fornecer à Controladoria e aos órgãos estratégicos da Prefeitura informações gerenciais consistentes e confiáveis que subsidiem o processo decisório e aprimorem os processos internos para alcançar as metas e os resultados almejados.

Do ponto de vista interno, a repercussão do trabalho independente da Controladoria foi a melhora nos procedimentos administrativos da execução orçamentária e financeira e, como consequência, a eliminação de perdas e desperdícios. Do ponto de vista externo, a divulgação dos relatórios e demonstrativos por meio da página oficial da CGM na Internet passou a constituir elemento importante de consulta para os interessados em finanças públicas e controle governamental.

Alguns avanços do projeto de divulgação institucional registram-se na maior conscientização, por parte dos profissionais da área de controle, do seu verdadeiro papel. Aos poucos, estão sendo abandonadas formas burocráticas de controles formais e adotadas medidas de controle de desempenho, além da realização de auditorias baseadas na análise e na avaliação de riscos das ações administrativas e das políticas públicas. O importante passou a ser “o que não pode dar errado”, em lugar de “o que está errado”. Com isso, a expectativa é que, no futuro, a Controladoria seja de alguma forma recompensada por ter colaborado para a transformação de um setor público melhor em relação ao atendimento das necessidades da sociedade.

Funções de Estado X Funções de Governo

Neste ponto torna-se importante um destaque: posicionar a Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro na vanguarda no setor público municipal adotando instrumentos de gestão estratégica e apostando numa quebra de paradigma tem sido a meta a nortear, desde a criação da CGM em 1993, a mudança de foco do controle da legalidade para a atuação gerencial.

Na função de Estado, a forma de atuação deve estar apoiada em uma metodologia própria e permanente, que independa das políticas de governo para implementá-la ou mantê-la. Por isso, no exercício dessas funções deve ser observada a autonomia técnica e profissional cabendo aos órgãos enquadrados nessa função avaliar a implementação das políticas de governo pelos órgãos pertinentes.

Em relação à função de Governo, a forma de atuar varia de acordo com as políticas administrativas prometidas ao eleitorado pelo candidato vitorioso durante o processo de eleitoral. Neste caso, as diretrizes a serem praticadas em cada órgão de governo deverão ser aderentes à essas políticas.

Neste contexto, a Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro é considerada, no âmbito da Prefeitura, uma função de Estado. O que torna imprescindível garantir-lhe a independência técnica imprescindível para gerar a credibilidade necessária a um órgão avaliador. Desde o seu início, a direção dos setores ligados à atividade-fim da Controladoria Geral tem sido exercida por técnicos integrantes do seu quadro próprio. Essa diretriz garante continuidade das ações e a imparcialidade requerida para a realização de controle e avaliações.

Assim, as diversas ações desenvolvidas pela Controladoria desde a sua criação consistem em colocar o setor na vanguarda por meio da utilização de metodologias e instrumentos modernos de gestão, que possibilitem ampliar a atuação do controle por meio da mudança de foco. O desafio tem sido fazer com que o controle desloque sua ênfase, gradativamente, dos aspectos formais para os aspectos gerenciais, implementando iniciativas pioneiras no âmbito municipal.

Comunicação Social e Comunicação Institucional

Ainda que em anos recentes as atividades de comunicação desenvolvidas em organizações públicas ou privadas brasileiras tenham passado por inúmeras transformações para atender demandas das próprias organizações ou do seu respectivo público, de uma maneira geral o exercício de tarefas consideradas como de comunicação social inclui algumas ações e práticas comuns. Entre estas

estão: o atendimento à imprensa (tanto no provimento de informações aos jornalistas encarregados de cobrir aquele setor específico da administração pública como no encaminhamento de sugestão de pautas de assuntos internos julgados como de interesse para a coletividade); a produção do que no Brasil é chamado de *house organ* (publicações que circulam internamente geralmente na forma de boletins e que, como tais, estão direcionadas basicamente para assuntos relacionados ao cotidiano dos profissionais que integram a organização); outras atividades de rotina, como a manutenção de murais informativos, produção artesanal de folder e cartazes, etc.

A opção por uma abordagem da área de comunicação com ênfase na característica institucional representou, no caso específico da Controladoria Geral do Município do Rio, uma experiência para adequar o conteúdo (controle interno municipal) às formas de divulgação disponíveis (impresa e digital), para além das atividades entendidas como básicas para a comunicação social.

A proposta de acrescentar dados de conjunturas nacional e internacional, em especial nos campos da economia e da administração pública, às informações de conteúdo característico (demonstrações contábeis, auditorias, informações gerenciais) e de serviço (tabelas de preços de mercado para produtos de consumo regular) pode ser considerada um dos elementos que melhor definem a atividade diferenciada nas tarefas de ‘comunicação institucional’, em comparação com o que tradicionalmente entende-se como ‘comunicação social’.

O desenho adotado para operacionalizar o trabalho de comunicação institucional na Controladoria implementado no período compreendido entre 2001 e 2004 atendeu aos seis pontos que seguem.

1 • Identidade de conteúdo:

Organização e classificação de material informativo para divulgação via Internet, em especial aquele relacionado à atividade-fim da Controladoria recebido dos diversos setores operacionais, como prestação de contas, auditorias e normas. A estas informações acrescenta-se a seção intitulada Textos

Selecionados, que se subdivide em assuntos correlatos: relatórios do Instituto Brasileiro de Administração Municipal, textos sobre corrupção, Lei de Responsabilidade Fiscal, análises de conjuntura, Grupos de Estudos Técnicos, gestão do conhecimento, apresentações de técnicos da CGM em eventos e canal aberto – área criada para que profissionais externos possam enviar textos ou apresentações para inserção na página.

Parte do material atualizado de modo permanente no endereço oficial na web também é editada em volumes para circulação restrita (caso dos Relatórios de Audiência Pública, de fluxo contínuo, com três edições a cada ano) ou ampliada (como o volume Manual de Normas e Procedimentos de Controle Interno, distribuído entre os setores da Controladoria e secretarias de finanças ou de controle de várias capitais brasileiras).

2 • Produção editorial: mídia impressa e eletrônica

- Pauta, apuração e redação do informativo *Prestando Contas*. Diferente do *house organ*, a publicação tem distribuição principalmente externa. Por essa razão, aborda temas que sejam de interesse geral, não se limitando à cobertura de pautas exclusivas da administração, que por sua vez também fazem parte do informativo, com enfoque direcionado a públicos variados.

- Identificação de temas, seleção de notícias e organização de recortes de material publicado em seis jornais diários e duas revistas de circulação nacional, que compõem a série da revista-clipping *Fraudes & Corrupção*, apresentada na forma de dossiês monotemáticos.

- Transcrição de original em áudio de palestras, adaptação da linguagem oral para a linguagem escrita, edição e revisão do texto final que compõe cada edição dos Cadernos da Controladoria.

- Conversão de dados em gráficos, diagramação e editoração de relatórios resumidos das contas anuais do município, que resulta na série intitulada *Prestação de Contas Simplificada*.

Interessante observar que todas as edições mencionadas estão reunidas na página

oficial da Controladoria na web, produzidas para circular simultaneamente nas versões impressa e digital.

3 • Organização de eventos

- Seminários da Controladoria – de periodicidade quadrimestral, com palestras de profissionais de áreas diversas, convidados para apresentações à equipe técnica da Controladoria e representantes das secretarias e empresas do município, sobre temas atuais de conjuntura geral ou econômica. Aqui se identifica um diferencial da comunicação institucional, em que a geração de informação constitui elemento essencial e contribui para a formação dos técnicos da área de controle, principais destinatários desse tipo de acesso.

- Jornada Brasileira de Controle Interno – de periodicidade eventual, a mais recente foi realizada em dezembro de 2003 pela Controladoria Geral em conjunto com o Conselho Regional de Contabilidade do Rio de Janeiro. O evento reuniu cerca de 400 profissionais de diversas regiões do país, de organizações públicas e privadas. O tema central da 5ª Jornada, que contou a participação de 14 palestrantes de diferentes áreas, foi “Auditoria: uma abordagem interdisciplinar, aspectos relevantes para o setor público”.

4 • Identidade Visual: papeleria, peças de divulgação, material de apoio, sinalização

A área de comunicação produz material institucional (apresentação gráfica e multimídia); papeleria (padronização gráfica para memorandos, ofícios, comunicados, cartões); peças de divulgação (cartazes, folder, cartões virtuais); apoio gráfico (desenvolvimento de modelo para relatórios, cursos); sinalização (atualização e manutenção das placas, painéis e avisos internos).

5 • Divulgação interna e externa

- Apresentação institucional: roteiro em power point com o resumo das principais áreas de atuação da Controladoria, em telas elaboradas a partir do material referente à Controladoria Geral que consta da página na Internet e de dados sobre sistemas de con-

trole em geral e do *status* do controle público no Brasil.

- Pasta própria para acondicionar informações institucionais e publicações: dados sobre a estrutura da Controladoria (resumo de cada setor), organograma e publicações (edições recentes de Prestando Contas, Fraudes & Corrupção e Cadernos da Controladoria).

6 • Edições Especiais

Parte das atividades de comunicação institucional tem origem em demandas pontuais, como a edição do livro Controladoria 10 Anos, produzido em 2003 para marcar a primeira década do setor. As edições especiais também abrangem iniciativas diversas da Controladoria, caso da edição e editoração dos Anais da Jornada Brasileira de Controle Interno, reunindo todas as palestras do evento. Compreendem ainda a edição de produções internas para distribuição externa, caso dos volumes Guia dos Gestores de Recursos Públicos e Planejamento Estratégico para Priorização das Auditorias – Auditora baseada em risco. Os três últimos estão atualmente em fase de produção.

Conclusão

De todas as iniciativas de comunicação institucional previstas para desenvolvimento no período de quatro anos, duas carecem de implementação neste momento: a versão em inglês e espanhol de seções exclusivamente institucionais da página na Internet (dados sobre a controladoria, estrutura e os textos de introdução de cada área específica – auditoria, prestação de contas, etc); e a produção de vídeo institucional com dez minutos de duração, com roteiro, gravação e montagem a serem desenvolvidos pela equipe da MultiRio, empresa municipal ligada à Secretaria de Educação, a partir de material fornecido pela Controladoria Geral.

Em linhas gerais, uma evidência é a de que o formato de comunicação institucional adotado pela Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro funciona como recurso possível para agregar valor informativo em uma área que, por sua vez, reúne conhecimento e conteúdo específicos: con-

tabilidade e administração pública. Isso foi possível, em boa parte, pela facilidade de acesso a ferramenta de grande utilidade para os gestores públicos: a Internet.

Além disso, a produção editorial que circula em praticamente todos os estados brasileiros (aqui representados pelas secretarias municipais de controle ou de finanças das principais capitais ou cidades de grande porte); a realização regular de palestras que trazem para o ambiente da Controladoria temas de interesse regional, nacional ou mesmo internacional (caso da lavagem de

dinheiro); a seleção de matérias publicadas em jornais e revistas e a sua reunião em dossiês que, organizadas tematicamente, são focos de interesse para o corpo técnico e para pesquisadores, com distribuição externa centrada principalmente em órgãos públicos e universidades; e o acesso médio atual de 1.130 visitantes/dia, do Brasil e do exterior, à página oficial na web são exemplos contribuem para fornecer uma dimensão precisa do alcance do material institucional produzido e divulgado pela Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro.

Bibliografia

Brittos, Valério (org). *Comunicação, informação e espaço público*. Rio de Janeiro: Papel & Virtual, 2002.

Eisenberg, José; **Cepik**, Marco (org). *Internet e política, teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

Rodrigues, Adriano Duarte. *Comunicação e Cultura, a experiência cultural na era da informação*. Lisboa: Editorial Presença, 1999.

¹ Universidade do Estado do Rio de Janeiro/
Controladoria Geral do Município

² Fonte: Rio Informa 2000.