

# COMUNICAÇÃO PÚBLICA E GOVERNAMENTAL

EXTENSÃO, DEBATES  
E PRÁTICAS



Apoio | **ABCPública**



Realização | **PUC Minas**

Organizadores:  
Leandro Peters Heringer  
Kárita Emanuelle Ribeiro Sena  
Leticia Alves Lins  
Wilson da Costa Bueno



**Organizadores:**

Leandro Peters Heringer  
Kárita Emanuelle Ribeiro Sena  
Letícia Alves Lins  
Wilson da Costa Bueno

**COMUNICAÇÃO PÚBLICA  
E GOVERNAMENTAL**  
**Extensão, debates e práticas**

Belo Horizonte  
PUC Minas

2025

Copyright PUCMinas.

Os direitos autorais desta publicação são reservados à PUCMinas.

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

**Organizadores:** Leandro Peters Heringer, Kárita Emanuelle Ribeiro Sena, Letícia Alves Lins, e Wilson da Costa Bueno

**Conselho Editorial:** Ana Paula Lucena, Lília Gomes, Jorge Duarte e Wilson Bueno

**Capa, Projeto Gráfico e Diagramação:** Bonach Comunicação

**Revisão:** Najara Santos

## FICHA TÉCNICA

**Instituto de Educação Continuada PUCMinas**

**Curso de especialização em Comunicação Pública e Governamental**

**Coordenação:** Leandro Peters Heringer

**Conselho Editorial:** Ana Paula Lucena, Lília Gomes, Jorge Duarte e Wilson Bueno

## ABCPÚBLICA – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA

**Presidente:** Jorge Duarte

**Vice-Presidente de Gestão e Parcerias:** Kárita Sena

**Vice-Presidente de Comunicação:** Lília Gomes

**Vice-Presidente de Coordenação Regional:** Armando Medeiros de Faria

**Vice-Presidente de Relações com o Associado:** Aline Castro

**Vice-Presidente de Relações Acadêmicas:** Ana Paula Lucena

**Vice-Presidente de Relações Legislativas e Governamentais:** Cláudia Lemos

## FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

C741      Comunicação pública e governamental [recurso eletrônico] : extensão, debates e práticas / Organizadores: Leandro Peters Heringer ... [et al]. Belo Horizonte: PUC Minas, 2025.

*E-book* (197 p. : il.)

ISBN: 978-65-5295-024-6

Demais organizadores: Kárita Emanuelle Ribeiro Sena, Letícia Alves Lins, Wilson da Costa Bueno

1. Administração pública. 2. Gestão. 3. Comunicação pública. 4. Comunicação na administração pública. 5. Extensão universitária. I. Heringer, Leandro Peters. II. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 301.153.2

Ficha catalográfica elaborada por Fabiana Marques de Souza e Silva - CRB 6/2086

## APRESENTAÇÃO

Os campos de atuação em comunicação pública e governamental estão entre os principais espaços de atuação para profissionais de Comunicação Social, seja por meio de concursos públicos, seja por iniciativas empreendedoras, como consultorias. O Brasil possui 5.565 municípios, sendo 853 localizados em Minas Gerais. O papel social da comunicação é estratégico para o fortalecimento do exercício da cidadania. O direito à informação é um direito fundamental e constitucional. Nesse sentido, a comunicação, em uma perspectiva processual e dialógica, deve ser encarada como direito a ser garantido para toda a população. Para que esse direito seja efetivado, é essencial contar com profissionais que possuam conhecimento teórico e prático, orientado por uma perspectiva cidadã-cêntrica nas instituições.

A mudança no paradigma comunicacional, bem como a transformação na maneira como a população se relaciona com os órgãos públicos evidenciam a necessidade de atualização tanto na concepção da Comunicação Pública e Governamental quanto na atuação dos profissionais que trabalham nessas instituições. É necessário gerir a comunicação, monitorar sentimentos e repercussões em tempo real, e elaborar estratégias que considerem o contexto social, suas demandas e desejos, de modo a tornar a comunicação também estratégica para os gestores públicos.

Nesse cenário, a extensão universitária torna-se central para a formação de profissionais de comunicação preparados para o mercado de trabalho e para as demandas organizacionais e sociais relacionadas à comunicação pública e governamental.

Por ser uma área ainda pouco abordada nos cursos de graduação e pós-graduação de forma geral, conquistando espaços de forma lenta e gradual nos últimos anos, torna-se essencial criar espaços de debate e consolidação desse campo de conhecimento.

Com esse objetivo, a PUC Minas oferece cursos de curta duração, especializações e também esta produção acadêmica, que contribui tanto para o campo da Comunicação Organizacional quanto, de forma especial, para a Comunicação Pública e Governamental.

Para colaborar na formação de profissionais e pesquisadores, a PUC Minas, com iniciativa do curso de especialização em Comunicação Pública e Governamental do Instituto de Educação

Continuada e com apoio da Associação Brasileira de Comunicação Pública (ABCPública), apresenta o e-book “Comunicação Pública e Governamental: extensão, debates e práticas”, organizado pelos professores Leandro Peters Heringer (PUC Minas), Wilson da Costa Bueno (Universidade de São Paulo), Kárita Emanuelle Ribeiro Sena (Universidade Federal de Mato Grosso do Sul) e Letícia Alves Lins (PUC Minas).

Esperamos que esta obra seja uma contribuição ao campo extensionista, em especial para a Comunicação Pública e Governamental no Brasil, que apesar de uma produção ativa e rica de pesquisas, ainda sofre nas lacunas de aproximação entre teoria e prática.

Dominique Wolton já separava os processos de informação e comunicação. Na comunicação não há sujeitos passivos, já que a comunicação se caracteriza pelo diálogo, assim como o diálogo é comunicativo, elucidava Paulo Freire. Extensão ou Comunicação? Aqui pretendemos timidamente conciliar ambos os processos. Que este livro, portanto, possa contribuir para práticas comunicacionais mais dialógicas, participativas e emancipatórias, capazes de aproximar Estado e sociedade, tornando a extensão instrumento efetivo de aprimoramento da comunicação com o cidadão.

## **OS ORGANIZADORES**

### **Leandro Peters Heringer**

Jornalista pela PUC Minas, especialista em Marketing Político e em Comunicação e Gestão Empresarial, mestre e doutor em Administração pelo Programa de Pós-Graduação da PUC Minas na linha de pesquisa de Gestão do Conhecimento e Inovação, com pesquisas sobre dados e tecnologias na saúde pública. Professor e coordenador de pós-graduação em Comunicação Pública e Governamental na PUC Minas, também atua como conteudista da ENAP e comunicador na Secretaria de Estado de Saúde de MG. Colunista no Jornal Montes Claros. Finalista do Prêmio Inova Minas em 2016 (menção honrosa) e 2017. É autor e coorganizador de livros sobre governo digital e e-participação, com experiência em docência, mídias sociais e ambientes digitais.

### **Kárita Emanuelle Ribeiro Sena**

Doutora em Comunicação pela Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho - UNESP/Bauru. É professora substituta na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul no curso de Jornalismo e vice-presidente de Gestão e Parcerias da Associação Brasileira de Comunicação Pública - ABCPública. Recebeu menção honrosa no Prêmio Abrapcorp de Teses 2021, com a pesquisa “Comunicação Pública e Redes Digitais - Atores, Técnicas e Políticas”. Membro do grupo de

Pesquisa em Ciberjornalismo - Ciberjor, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e do Grupo de Pesquisa Comunicação Midiática e Movimentos Sociais - ComMov, da UNESP. É jornalista nos Correios, onde atua desde 2009. Pesquisa e tem interesse especialmente pelos seguintes temas: Cibermeios; Redes Sociais, Comunicação Organizacional

### **Leticia Alves Lins**

Pós-doutoranda, Doutora e Mestra em Comunicação, Pós-Graduada em Marketing e Publicitária de formação. Consultora de Diversidade e Inclusão com foco prioritário em gênero. Coordenadora do Curso de Diversidade e Inclusão do IEC da PUC Minas, instituição em que atua como professora também. Professora da PUC Minas, do Sebrae e do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Autora do livro: “Deixamos o não em casa, mas saímos com o nunca. Publicidade, Experiência, Públicos e Feminismos nas Redes Digitais” e organizadora do livro: Comunicação, diversidade e inclusão: diálogo entre academia e mercado.

### **Wilson da Costa Bueno**

Jornalista, professor sênior da ECA/USP, com mestrado e doutorado em Ciências da Comunicação. Já orientou 120 dissertações e teses nas áreas de Comunicação Organizacional e Jornalismo Especializado. Líder dos grupos de pesquisa JORCOM, -O Jornalismo na Comunicação Organizacional e JORNESP- Grupo de Pesquisa em Jornalismo Especializado Diretor da Comtexto Comunicação e Pesquisa, empresa de consultoria em Comunicação e Jornalismo.

## INTRODUÇÃO

A presente publicação tem como objetivo contribuir para a área da Comunicação, por meio de reflexões sobre a importância da extensão na formação de profissionais e pesquisadores.

A Comunicação Pública e Governamental emprega uma parcela significativa dos profissionais da área. Ministério Público, Forças Armadas, empresas públicas, poderes Executivo, Legislativo e Judiciário bem como instituições privadas e terceiro setor constituem são organizações de atuação na Comunicação Pública. Assim, oferecem oportunidades de atuação para jornalistas, publicitários, relações públicas, entre outros profissionais.

Embora sua relevância mercadológica e social seja evidente, e a área de pesquisa esteja em expansão, ainda há uma lacuna na formação oferecida pelos cursos de graduação. As áreas de Comunicação Pública e Governamental não possuem a devida atenção em relação a práticas, peculiaridades ou a reflexões sobre conceitos e impacto social.

Nesse contexto, a PUC Minas apresenta opções de complementação por meio de cursos de curta duração, especializações e, agora, publicações sobre o tema. A diversidade de artigos e temas correlatos nesta obra evidencia aspectos acadêmicos e relatos técnicos que refletem a comunicação contemporânea.

Mais do que apenas informar a população, a Comunicação Pública transforma-se de um modelo unilateral de divulgação em um processo relacional, como demonstrado em diversas produções desta publicação.

Sendo assim, com a multiplicidade de percepções, conceitos e aplicações, a presente publicação busca apresentar pesquisas e práticas bem como instigar a busca pelo conhecimento, por meio de atividades de educação continuada e extensão.

### Estrutura do e-book

Este e-book está estruturado em três partes temáticas:

#### **Parte 1 – Extensão universitária e comunicação**

- **“Desafios na gestão da comunicação em prefeituras de capitais brasileiras”** – resultado de pesquisa na disciplina de Comunicação Estratégica, ministrada pelo professor Jorge Duarte na especialização em Comunicação Pública e Governamental



da PUC Minas. Em coautoria com o professor Leandro Heringer e os discentes Amanda Mendes, Daiane Vieira Fernandes, Diego Prazeres, Fernando Dutra Martins, Guilherme Gouveia, Maria Carolina Azevedo, Natacha Mazzaro, Sabrina Beckler e Wendel Palhares, o artigo analisa os principais desafios enfrentados pelas prefeituras na gestão da comunicação.

- **“A experiência do Espaço das Profissões UFG: um evento como prática de Comunicação Pública”** – Suzy Meiry Silva, Valéria dos Santos Nascimento, Ana Júlia Fernandes, Magno Luiz Medeiros da Silva e Tiago Mainieri de Oliveira relatam a experiência do evento institucional da Universidade Federal de Goiás, abordando categorias como Comunicação Pública, Comunicação Dirigida e Eventos.
- **“CRM na gestão do relacionamento com o cidadão: a percepção sob a ótica dos desafios na gestão pública”** – Aryane Ribeiro Máximo apresenta a percepção dos discentes sobre os desafios na implementação do Marketing de Relacionamento em organizações públicas.
- **“Comunicação Pública e Extensão Rural: o caso da Anater”** – Milena Carolina de Almeida e Caroline Kraus Luvizotto analisam se os canais institucionais têm sido aproveitados para promover iniciativas de extensão rural, com estudo de caso da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural.

## **Parte 2 – Linguagem simples e comunicação pública**

- **“Linguagem Simples Jurídica: Comunicação Pública e Governamental efetiva no Poder Judiciário”** – Anthony Charles de Novaes da Silva e Thiago Gontijo Vieira defendem que a adoção da Linguagem Simples Jurídica pode melhorar a clareza, acessibilidade e eficiência da comunicação institucional no Judiciário.
- **“A Linguagem Simples no Governo Digital do Paraná”** – Patricia Cristina Matuchewski analisa como técnicas de Linguagem Simples tornam os serviços públicos mais acessíveis, com estudo da plataforma Paraná Inteligência Artificial (PIÁ).

### Parte 3 – Esfera pública digital

- **“Cocriação comunicacional como estratégia de relacionamento entre poder público e comunidades”** – Janis Linda Loureiro Moraes, Julia Machado Biasibetti, Patrícia Hammes Strelow, Rafaela Redin Rubert e Rosângela Florczak de Oliveira propõem a cocriação comunicacional como estratégia relacional, fundamentada na ética do cuidado e na comunicação como negociação.
- **“Supremo Tribunal Federal: interações e informações no Instagram”** – Leandro Peters Heringer e Jorge Leal da Silva analisam a gestão do relacionamento da Suprema Corte brasileira na plataforma Instagram, destacando a transição do paradigma informacional para o relacional.
- **“O povo fala, o Estado escuta: Comunicação Pública e e-participação na Câmara dos Deputados”** – Ana Marusia Pinheiro Lima apresenta as interfaces entre comunicação pública e e-participação, com foco na atuação da Câmara dos Deputados.
- **“As mídias sociais como plataformas de campanha permanente”** – José Agnaldo Montesso investiga o uso das mídias sociais como ferramentas de campanha contínua.
- **“As estratégias do Ministério da Saúde contra a produção de ignorância: a campanha de desinformação no caso Faustão”** – Michel Carvalho da Silva discute o papel da comunicação pública no enfrentamento à desinformação sobre políticas públicas.
- **“Política de comunicação: percepções conceituais e sua relevância para instituições públicas”** – Victor Henrique Justino França e Flávia Clemente de Souza apresentam um panorama das principais definições de política de comunicação, destacando sua importância e o processo de consolidação teórica.

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	<b>5</b>
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>7</b>
<b>DESAFIOS NA GESTÃO DA COMUNICAÇÃO EM PREFEITURAS DE CAPITALS BRASILEIRAS</b> .....	<b>13</b>
Jorge Duarte, Leandro Peters Heringer, Amanda Mendes, Daiane Vieira Fernandes, Diego Prazeres, Fernando Dutra Martins, Guilherme Gouveia, Maria Carolina Azevedo, Natacha Mazzaro, Sabrina Beckler Jardim, Vanessa Camargo Schneider e Wendel Palhares	
<b>A EXPERIÊNCIA DO ESPAÇO DAS PROFISSÕES UFG: UM EVENTO COMO PRÁTICA DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA</b> .....	<b>40</b>
Suzy Meiry Silva, Valéria dos Santos Nascimento, Ana Júlia Fernandes, Magno Luiz Medeiros da Silva e Tiago Mainieri de Oliveira	
<b>CRM NA GESTÃO DO RELACIONAMENTO COM O CIDADÃO: A PERCEPÇÃO SOB A ÓTICA DOS DESAFIOS NA GESTÃO PÚBLICA</b> .....	<b>51</b>
Aryane Ribeiro Máximo	
<b>COMUNICAÇÃO PÚBLICA E EXTENSÃO RURAL: O CASO DA ANATER</b> .....	<b>67</b>
Milena Carolina de Almeida e Caroline Kraus Luvizotto	
<b>LINGUAGEM SIMPLES JURÍDICA: COMUNICAÇÃO PÚBLICA E GOVERNAMENTAL EFETIVA NO PODER JUDICIÁRIO</b> .....	<b>81</b>
Anthony Charles de Novaes da Silva e Thiago Gontijo Vieira	
<b>A LINGUAGEM SIMPLES NO GOVERNO DIGITAL DO PARANÁ</b> .....	<b>92</b>
Patricia Cristina Matuchewski	
<b>COCRIAÇÃO COMUNICACIONAL COMO ESTRATÉGIA DE RELACIONAMENTO ENTRE PODER PÚBLICO E COMUNIDADES</b> .....	<b>109</b>
Janis Linda Loureiro Moraes, Julia Machado Biasibetti, Patrícia Hammes Strelow, Rafaela Redin Rubert e Rosângela Florczak de Oliveira	
<b>SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: INTERAÇÕES E INFORMAÇÕES NO INSTAGRAM</b> .....	<b>122</b>
Leandro Peters Heringer e Jorge Leal da Silva	
<b>O POVO FALA, O ESTADO ESCUTA: COMUNICAÇÃO PÚBLICA E E-PARTICIPAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS</b> .....	<b>138</b>
Ana Marusia Pinheiro Lima	
<b>IMAGEM PÚBLICA, PERSONALISMO E MÍDIAS SOCIAIS: A CONSTRUÇÃO DA CAMPANHA PERMANENTE POR GOVERNADORES ESTADUAIS</b> .....	<b>158</b>
José Agnaldo Montesso Júnior	

<b>AS ESTRATÉGIAS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE CONTRA A PRODUÇÃO DE IGNORÂNCIA: A CAMPANHA DE DESINFORMAÇÃO NO CASO FAUSTÃO .....</b>	<b>171</b>
Michel Carvalho da Silva	

<b>POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO: PERCEPÇÕES CONCEITUAIS E SUA RELEVÂNCIA PARA INSTITUIÇÕES PÚBLICAS .....</b>	<b>185</b>
Victor Henrique Justino França e Flávia Clemente de Souza	

## DESAFIOS NA GESTÃO DA COMUNICAÇÃO EM PREFEITURAS DE CAPITAIS BRASILEIRAS

Jorge Duarte<sup>1</sup>, Leandro Peters Heringer<sup>2</sup>, Amanda Mendes<sup>3</sup>, Daiane Vieira Fernandes<sup>4</sup>, Diego Prazeres<sup>5</sup>, Fernando Dutra Martins<sup>6</sup>, Guilherme Gouveia<sup>7</sup>, Maria Carolina Azevedo<sup>8</sup>, Natacha Mazzaro<sup>9</sup>, Sabrina Beckler Jardim<sup>10</sup>, Vanessa Camargo Schneider<sup>11</sup>, Wendel Palhares<sup>12</sup>

### RESUMO

Este artigo descreve e analisa os principais desafios enfrentados pela gestão da comunicação em prefeituras das capitais brasileiras. Com abordagem qualitativa e interpretativista, a pesquisa baseou-se em entrevistas em profundidade com gestores de comunicação de dez capitais, abrangendo todas as cinco regiões do país. A análise temática identificou quatro eixos centrais de desafios: dificuldade de estabelecer conexão efetiva com os cidadãos; fragilidade na articulação interna entre a comunicação e as demais áreas da administração municipal; limitações de estrutura, equipe e orçamento; e crescente exigência por agilidade e capacidade de resposta em contextos de crise. Os achados reforçam a necessidade de fortalecimento institucional das áreas de comunicação, com sua efetiva inserção como função estratégica na governança pública local.

**Palavras-chave:** comunicação pública; prefeituras; comunicação estratégica; gestão pública; governança local.

1 Jornalista, Relações Públicas. Doutor em Comunicação. Analista da Embrapa. Professor da PUC-Minas e curador do Curso Avançado em Comunicação Pública Aberje/ABCPública. Presidente da ABCPública. E-mail: j\_duarte@terra.com.br.

2 Jornalista, especialista em Marketing Político, Doutor em Administração. Analista na SES-MG. Docente e coordenador da pós em Comunicação Pública e Governamental da PUC-Minas. E-mail: lheringer@sga.pucminas.br.

3 Jornalista. Especialista em Comunicação Pública e Governamental pela PUC-Minas. Oficial de Comunicação na Câmara Municipal de Sorocaba. E-mail: amandaamendes@yahoo.com.br.

4 Jornalista. Especialista em Comunicação Pública e Governamental pela PUC-Minas e em Jornalismo para Editores pela UniSul. Diretora de Comunicação na Prefeitura de Gravatal (SC) e fundadora da agência Dai Fernandes Comunicação Estratégica. E-mail: jdaianefernandes@gmail.com.

5 Jornalista. Especialista em Comunicação Pública e Governamental pela PUC-MG. Assessor de Comunicação na Prefeitura de Londrina. E-mail: diegoprazeres@yahoo.com.br.

6 Jornalista multimídia com experiência em reportagem, gestão de comunicação e assessoria de imprensa. Especialista em Comunicação Pública e Governamental pela PUC-Minas. Assessor de Comunicação da Secretaria Municipal de Educação de Contagem/MG e fundador da agência Arranjo Comunica. E-mail: fernandodutram@gmail.com.

7 Jornalista. Especialista em Comunicação Pública e Governamental pela PUC-MG. Assessor de Comunicação na Secretaria de Estado da Educação do Paraná. E-mail: guilhermegouveia@hotmail.com.

8 Jornalista com experiência em rádio e TV. Especialista em Comunicação Pública e Governamental pela PUC-Minas. Chefe do Departamento de Comunicação da Prefeitura de Paraíso do Tocantins. E-mail: .

9 Jornalista. Especialista em Comunicação Pública e Governamental pela PUC-Minas. Assessora na Secretaria de Comunicação do Estado de São Paulo. E-mail: natacha.mazzaro@gmail.com.

10 Jornalista. Especialista em Comunicação Pública e Governamental pela PUC-Minas. Sócia-diretora da Viver Comunicação e Marketing. E-mail: sabrina.bck@hotmail.com.

11 Jornalista, Especialista em Jornalismo Digital pela PUCRS e em Comunicação Pública e Governamental pela PUC Minas. Coordenadora de Comunicação da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul (PGE-RS). E-mail: vanessacamargo7@gmail.com.

12 Jornalista, secretário de Comunicação de Alagoas e estudante de pós-graduação em Comunicação Pública pela PUC de Minas. E-mail: wendelpalhares@gmail.com.

## ABSTRACT

This article analyzes the main challenges faced by communication management in the city halls of Brazilian state capitals. Using a qualitative and interpretative approach, the research is based on in-depth interviews with communication managers from ten capitals, covering all five regions of the country. Thematic analysis identified four central axes of challenges: difficulty in establishing effective connections with citizens; weak internal coordination between the communication department and other sectors of municipal administration; structural, staffing, and budgetary limitations; and the growing demand for agility and responsiveness in crisis situations. The findings highlight the need for institutional strengthening of communication departments, ensuring their effective integration as a strategic function within local public governance.

**Keywords:** public communication; city halls; strategic communication; public management; local governance.

## 1 INTRODUÇÃO

As práticas de comunicação no âmbito do Poder Executivo Municipal estão estreitamente ligadas ao exercício da cidadania, uma vez que conectam as pessoas diretamente ao cotidiano da gestão e das políticas públicas. Quando a comunicação tem como objetivo “informar e engajar a população sobre questões que afetam o bem-estar coletivo, promovendo o acesso à informação para tomar decisões conscientes e participar ativamente da vida em sociedade” (Duarte *et al.*, 2023), sua atuação no contexto municipal adquire caráter estratégico e multiplicador.

Contudo, apesar de sua relevância, há uma clara lacuna na produção acadêmica sobre comunicação pública e governamental em prefeituras. Em pesquisa realizada no Portal Capes em 8 de junho de 2025, não foram encontrados *artigos* com as expressões “Comunicação Pública + Prefeituras”, “Comunicação Pública + Município”, “Comunicação Governamental + Municípios” ou “Comunicação Governamental + Prefeituras” no campo *Assunto*. Já nas buscas por título, surgiram apenas: 2 artigos para “Comunicação Pública + Prefeituras”; 13 para “Comunicação Pública + Município”; 1 para “Comunicação Governamental + Prefeituras”; e 1 para “Comunicação Governamental + Municípios”. A tabela 1 apresenta dados sobre os artigos encontrados que abordam comunicação pública e municípios, segundo os critérios de busca apresentados.

A análise cronológica revela abordagem constante da comunicação pública municipal desde 2010, com acentuados picos a partir de 2018, sugerindo uma tendência de pesquisa nesse campo.

O presente estudo, busca, assim, ajudar a preencher uma lacuna, ao focalizar a comunicação pública nas capitais brasileiras a partir de entrevistas com gestores municipais de comunicação sobre a gestão da comunicação nessas cidades.

## 2 CONTEXTO

Weber (2017) posiciona o termo Comunicação Pública como surgido em oposição à “comunicação governamental” da ditadura militar, atribuindo à primeira a responsabilidade democrática do Estado. Para Orth (2021), a comunicação pública “inclui tudo aquilo que está diretamente ligado ao aparato estatal, às ações governamentais, aos partidos políticos, como também ao Legislativo, ao Judiciário, além disso, diz respeito às instituições e órgãos públicos, como também ações ligadas ao cidadão individualmente”.

Luz (2017), ao realizar um estudo de caso e analisar as medidas adotadas pela prefeitura de Fortaleza na Comunicação Pública, afirma as estratégias de comunicação para promoção do governo enquanto projeto político – em especial as ações de publicidade e propaganda – atuavam simultaneamente àquelas que buscavam promover a comunicação governamental como uma política de comunicação pública. Luz (2017) registra que é fundamental que haja acompanhamento **e fiscalização como ocorre com outras políticas públicas com o objetivo a defesa do interesse público permaneça como seu balizador normativo.**

Brandão (2017) salienta que a Comunicação Organizacional analisa as estratégias e práticas de comunicação no ambiente interno das empresas e organizações das esferas pública e privada, buscando mobilizar seu quadro funcional e seus respectivos públicos para a entrega de soluções. A Comunicação Pública, pertencente a esse campo de atividade e pesquisa, possui peculiaridades. Primeiramente, por fazer parte da Administração Pública, está inserida dentro do Direito Administrativo devendo seguir normas jurídicas próprias determinadas tanto pela Constituição Federal quanto pelo ordenamento jurídico infraconstitucional como a Lei de Acesso à Informação, Lei Geral de Proteção de Dados, entre outros.

Outra característica é a diferença de objetivos. Embora também busque o fortalecimento da imagem institucional, o objetivo central da comunicação pública é o fortalecimento da cidadania pela efetiva facilitação ao acesso a serviços e políticas públicas. **A centralidade na população, nas percepções, demandas**, e no relacionamento, faz com que a comunicação pública se torne uma política pública potencializadora da relação entre população e gestão.

A temática da Comunicação Pública em prefeituras possui relevância tanto na prática quanto na pesquisa. Rocha (2019) explicita o caráter de proximidade do Poder Executivo Municipal com o cidadão:

Situamos, assim, a Comunicação Pública como processo substancial a todos os entes estatais, mas em especial ao município, já que existe uma inerente proximidade do cidadão com a municipalidade, por ser a esfera pública autônoma com contato mais direto com o cidadão. Logo, isso alça o poder local como um privilegiado espaço potencial de comunicação entre o Estado e a sociedade civil, com vistas a compartilhar o conhecimento e controle das ações estatais (Rocha, 2013, p. 27).

Entendendo que o cidadão vive nas cidades e possui potencial maior proximidade com os problemas e gestores locais, as políticas e ações de comunicação pública tornam-se estratégicas no território. Nesse contexto, a promoção do diálogo entre o poder público e o cidadão está inserida no contexto da comunicação pública, incluindo a comunicação exercida pelas prefeituras, conforme aponta Rothberg (2020). O autor destaca a necessidade da implementação de formas sistemática para a participação popular por meio do recebimento de opiniões de indivíduos e setores sociais.

Melo e Carniello (2021) destacam que a comunicação pública instituída na gestão municipal ainda está no status informacional, uma vez que não há incentivo para a participação popular no âmbito da administração municipal, bem como a ausência de políticas com o objetivo de discutir temas tão necessários para os dias atuais, como cidadania e democracia.

Para este estudo, compreendemos a comunicação governamental como a atuação comunicativa do governo, enquanto gestor temporário do Estado, orientada não apenas a informar, orientar e prestar contas ao cidadão sobre políticas, programas e serviços públicos, mas também a constituir sentidos compartilhados que legitimem sua ação e fortaleçam a relação entre Estado e sociedade, inclusive por meio da articulação interna. Já a comunicação pública possui caráter mais amplo e estruturante: ela transcende o governo circunstancial e busca, de



forma contínua, consolidar o interesse coletivo, promover o diálogo, fomentar a participação social e assegurar o exercício pleno da cidadania, sem se confundir com ações de promoção pessoal, institucional ou partidária.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

O presente estudo foi realizado durante a disciplina “Comunicação Pública e Governamental”, ministrada em ambiente virtual na PUCMinas (fevereiro–maio/2025), sob supervisão do professor Jorge Duarte. Contou com a participação ativa dos alunos que assinam este trabalho e do coordenador do curso, professor Leandro Peters Heringer, sendo, portanto, uma atividade de extensão.

A pesquisa tem como objetivo identificar os principais desafios enfrentados pela gestão da comunicação nas prefeituras das capitais brasileiras, a partir da perspectiva dos gestores responsáveis pela área. Trata-se de um estudo exploratório, focado nas práticas, percepções e condições que moldam a atuação desses profissionais no âmbito do Executivo municipal. Parte-se da premissa de que a comunicação desempenha papel estrutural na eficácia da ação governamental, especialmente em nível local, onde ocorrem demandas diretas da população e complexos desafios de gestão.

A abordagem adotada é qualitativa e interpretativista, fundamentada na compreensão de que a realidade social é construída a partir das experiências, percepções e práticas dos entrevistados. O foco recai sobre a interpretação dos relatos, buscando identificar padrões e questões críticas. Não há pretensão de generalização, mas sim o propósito de contribuir para o debate acadêmico e para o aprimoramento da gestão pública.

A amostra da pesquisa inclui representantes de 10 capitais estaduais brasileiras, entre as 26 existentes, considerando que o Distrito Federal não possui capital própria. Esse conjunto, que representa 38,46% das capitais, oferece uma heterogeneidade relevante em termos de estrutura organizacional, grau de institucionalização da área de comunicação, modelo de gestão e inserção política. A abrangência regional foi assegurada, com participantes de todas as cinco regiões do país.

Os entrevistados ocupam posições de liderança na gestão da comunicação institucional em suas prefeituras sendo os principais responsáveis pela definição de estratégias, coordenação de equipes e articulação com outras áreas da administração pública. Com formação predominantemente em Comunicação Social — especialmente Jornalismo e Publicidade —, suas trajetórias incluem experiências em assessorias parlamentares, veículos de imprensa, agências de comunicação e órgãos públicos. O perfil típico revela uma base técnica e política sólida, reforçada, agora, pela vivência direta na interlocução com múltiplos públicos e no enfrentamento de cenários sensíveis, como crises de imagem, processos eleitorais e transições de governo.

#### 4 PREPARO

Os participantes foram selecionados por critério de acessibilidade. A equipe de pesquisa contactou todas as capitais estaduais brasileiras e realizou entrevistas com representantes das administrações que manifestaram anuência em participar do estudo. Integraram a amostra, portanto, os gestores que concederam entrevistas, conforme listado a seguir:

Rodrigo Baraúna (Boa Vista – RR) e Élcio de Souza Mendes (Palmas – TO), região Norte; Eliane Albuquerque de Aquino (Maceió – AL), Sheury Manu Neves e Felipe dos Santos Lopes (ambos falaram pela prefeitura São Luís – MA), região Nordeste; Djan Hannemann (Goiânia – GO), Centro-Oeste; Andrea Loureiro (Belo Horizonte – MG), região Sudeste; Mark Souza (Curitiba – PR), Fernanda Kleinebing (Florianópolis – SC) e Luiz Otávio Prates (Porto Alegre – RS), região Sul. Um dos entrevistados optou por não ter sua identidade divulgada, motivo pelo qual a respectiva capital não é mencionada neste artigo, ainda que suas contribuições tenham sido integralmente incorporadas à análise.

As entrevistas ocorreram entre março e maio de 2025, conduzidas presencialmente, por videoconferência ou por telefone, conforme a disponibilidade dos participantes. A técnica adotada foi a entrevista aberta e em profundidade, de caráter exploratório e flexível, orientada por uma questão ampla que favoreceu a fluidez da conversa, a espontaneidade e a densidade das respostas. Como destacam Selltitz *et al.* (1965), essa abordagem é especialmente indicada para estudos exploratórios e descritivos, por permitir a investigação de percepções, significados e interpretações sobre situações sociais complexas.

## **5 CONDUÇÃO DAS ENTREVISTAS E PERGUNTA NORTEADORA**

As entrevistas foram conduzidas por pesquisadores com experiência prévia em comunicação e que buscaram garantir a espontaneidade dos relatos e a integridade das narrativas.

A coleta de dados foi guiada por uma pergunta central, formulada para estimular reflexões sobre os desafios enfrentados por cada gestão municipal. Aos entrevistados, apresentou-se a seguinte indagação: “Quais são os principais desafios da área de comunicação da prefeitura e o que tem sido ou pode ser feito para enfrentá-los?”. O objetivo não foi obter um número específico de desafios, mas identificar aqueles considerados mais relevantes na perspectiva dos participantes. Os entrevistadores tiveram liberdade para aprofundar temas que emergissem com maior clareza ou fossem espontaneamente enfatizados pelos respondentes, respeitando a lógica aberta, flexível e exploratória da interação.

A formulação aberta buscou explorar, de forma sistemática e a partir da perspectiva dos gestores, as relações entre estrutura, função, estratégia e efetividade da comunicação institucional. Todas as entrevistas foram realizadas mediante consentimento prévio dos participantes quanto à divulgação de seus nomes e à não vinculação direta de suas falas. Os respondentes foram devidamente informados sobre os procedimentos adotados, em conformidade com os princípios éticos que orientam a pesquisa qualitativa.

## **6 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE**

A análise dos dados foi orientada pelo princípio da comunicação estratégica, compreendida como uma prática intencional gerida com foco em resultados alinhados aos objetivos institucionais. Adota-se, neste estudo, a definição de estratégia de comunicação como um conjunto de decisões articuladas que orientam, de forma planejada, o uso da comunicação para enfrentar problemas, aproveitar oportunidades e produzir efeitos desejados sobre públicos relevantes (Duarte, 2020). Essa abordagem articula meios, mensagens, tempos e atores, com base na leitura de cenários, definição de metas e avaliação de desempenho, reconhecendo a comunicação como elemento estruturante da ação pública.

Diante da diversidade das respostas, a redação do relatório concentrou-se na identificação e aprofundamento dos principais desafios emergentes. A intenção foi evidenciar problemas que,

pela frequência e relevância nas falas, merecem atenção tanto no campo acadêmico quanto nos processos de gestão pública.

A categorização dos desafios resultou de um processo iterativo de leitura, interpretação e reorganização do material empírico. Foram realizadas diversas tentativas de agrupamento até se chegar à configuração que se revelou mais clara e analiticamente produtiva.

A interpretação dos dados seguiu um modelo indutivo de Análise Temática, conforme a proposta metodológica de Braun e Clarke (2021). O foco esteve no nível semântico, priorizando o conteúdo explícito das falas, sem a aplicação de categorias prévias ou de enquadramentos teóricos rígidos. A análise buscou identificar padrões de significado a partir das declarações dos participantes, evitando inferências sobre sentidos implícitos e assegurando uma leitura fiel às percepções relatadas.

Segundo Braun e Clarke (2021), em abordagens qualitativas de caráter indutivo, os temas emergentes devem ser compreendidos como construções interpretativas fundamentadas na experiência empírica dos participantes. Esses temas, após sistematizados, foram organizados como categorias analíticas para a fase de apresentação e discussão dos resultados.

Além da Análise Temática, o processo interpretativo foi dialogado com o referencial da Teoria da Comunicação Constitutiva das Organizações (CCO), proposta por Robert Craig (1999). Essa perspectiva compreende a comunicação como processo constitutivo das organizações, superando a visão instrumental de transmissão de mensagens. Nessa lógica, cada interação comunicativa é entendida como elemento ativo na configuração da realidade organizacional, perspectiva que oferece uma lente analítica valiosa para compreender a comunicação estratégica no contexto das prefeituras.

## **7 CATEGORIAS DE ANÁLISE**

As categorias de análise, no âmbito da pesquisa qualitativa, constituem estruturas conceituais elaboradas para organizar e interpretar os dados de forma coerente e fundamentada (Duarte, 2017). Seu papel é articular teoricamente os resultados, favorecendo a identificação de padrões, a comparação entre experiências e a construção de interpretações contextualizadas.

Neste estudo, quatro categorias analíticas foram definidas com base na recorrência, relevância e densidade argumentativa das falas dos participantes. Cada uma agrupa um conjunto de respostas que expressam diferentes dimensões das experiências vivenciadas pelos gestores, respeitando a complexidade e a diversidade dos contextos institucionais.

A análise revelou que essas categorias apresentaram grau razoavelmente similar de relevância no conjunto dos relatos, sem que se pudesse estabelecer, de forma consistente, uma hierarquia entre elas em termos de impacto ou frequência. Por essa razão, optou-se por apresentar as categorias de forma não hierarquizada, reconhecendo sua equivalência relativo ao universo pesquisado. Temáticas mencionadas nas entrevistas com menor frequência foram sistematizadas em um bloco separado, de modo a assegurar seu registro e permitir uma visão mais ampla do quadro.

Embora apresentadas de forma distinta, as categorias mantêm entre si interdependência temática. Os desafios relatados frequentemente se sobrepõem, interagem e se combinam nos depoimentos, evidenciando conexões e influências mútuas entre os temas.

Assim, a separação adotada tem finalidade exclusivamente metodológica: facilitar a organização da análise e a exposição dos resultados. Essa perspectiva reconhece tanto os limites analíticos inerentes a qualquer processo de categorização quanto os potenciais vieses interpretativos, próprios de estudos qualitativos de natureza exploratória.

Nos blocos seguintes, as categorias identificadas a partir do material empírico são apresentadas e analisadas, com destaque para os padrões de desafios, percepções e estratégias que emergem da gestão da comunicação nas capitais brasileiras. As citações dos entrevistados, quando incluídas, foram editadas exclusivamente para facilitar a leitura e a compreensão, preservando rigorosamente o sentido original e a integridade das declarações.

Como referência metodológica, esta pesquisa considerou a experiência acumulada em estudo realizado em 2023 por pesquisadores (também do curso de pós-graduação “Comunicação Pública e Governamental” da PUC Minas), que analisou os desafios enfrentados pelas estruturas de comunicação de Assembleias Legislativas estaduais (Duarte *et al.*, 2023). Embora as instâncias analisadas – o Legislativo estadual e o Executivo municipal – apresentem diferenças

estruturais, funcionais e políticas significativas, o estudo anterior contribuiu para a formulação da pergunta norteadora, a definição da abordagem qualitativa e a estruturação geral da análise.

Para contextualizar a percepção relatada pelos gestores e ajudar a subsidiar sua análise, a Tabela 2 apresenta uma síntese dos principais desafios apontados por profissionais de comunicação pública de diferentes regiões do país, conforme pesquisa quantitativa realizada pela Associação Brasileira de Comunicação Pública (ABCPública) junto aos seus associados em 2025. Esses dados sugerem estreita relação a questões que emergem nesta investigação qualitativa.

**Tabela 1** – Pesquisa Desafios/Barreiras para avanço e efetividade da Comunicação Pública<sup>13</sup>

<b>Fator</b>	<b>(%)</b>
Falta de reconhecimento do papel estratégico da comunicação	45,8
Ausência de diretrizes institucionais e políticas específicas para a comunicação, incluindo falta de carreiras estruturadas	44,6
Orçamento reduzido e falta de infraestrutura	41,0
Falta de diagnóstico e planejamento estratégico	38,6
Foco excessivamente institucional em detrimento do interesse público	33,7
Falta de autonomia da equipe de comunicação (por interferência externa ou ingerência política, por exemplo)	31,3
Dificuldade na articulação entre a comunicação e outras áreas estratégicas da organização	28,9
Descontinuidade das ações e diretrizes devido a mudanças administrativas	28,9
Compreensão da comunicação como limitada à função de divulgação	26,5
Ausência de avaliação dos resultados da comunicação	26,5
Falta de integração entre diferentes áreas da comunicação	25,3
Sobrecarga de trabalho e desmotivação da equipe de comunicação	22,9
Falta de mecanismos eficientes na instituição para ouvir, entender e interagir com as partes interessadas (beneficiários, usuários etc.)	21,7
Falta de formação e capacitação continuada para profissionais de comunicação	20,5

<sup>13</sup> Pesquisa realizada pela ABCPública, em 2025, com associados de todas as regiões do Brasil e participação de 83 respondentes. A pergunta formulada foi: “Selecione os cinco principais desafios ou barreiras que podem dificultar o avanço e a efetividade da comunicação na sua organização nos próximos cinco anos.” O questionário apresentou 25 alternativas predefinidas, além da possibilidade de os participantes indicarem outros desafios de forma aberta.

Fator	(%)
Dificuldade em manter a relevância e a credibilidade da comunicação institucional diante do excesso de informação e da concorrência com influenciadores, mídias independentes e outras fontes de informação	20,5
Excesso de burocracia e entraves administrativos	19,3
Pouca participação da comunicação no desenvolvimento de políticas públicas	15,7
Dificuldade de atualização em novas mídias, inteligência artificial, tecnologias e ferramentas digitais	14,5
Baixa confiança da sociedade nas instituições públicas	14,5
Resistência interna à modernização das práticas de comunicação	13,3

Fonte: Associação Brasileira de Comunicação Pública (2025).

## 8 FOCO, ABORDAGEM E LIMITAÇÕES

Importante enfatizar que esta pesquisa é aberta, qualitativa e exploratória, sem caráter comparativo ou hipótese prévia. O foco analítico recai sobre a especificidade das prefeituras de capitais brasileiras, com recorte empírico próprio e autonomia na construção de categorias interpretativas. A menção a estudos anteriores tem caráter instrumental e metodológico, funcionando como referência inspiradora, mas sem estabelecer vínculos temáticos ou analíticos diretos.

Os resultados devem ser compreendidos como construções elaboradas a partir do conjunto dos relatos empíricos, interpretados pelos pesquisadores com base no diálogo com a literatura especializada e em consonância com suas experiências. Em sintonia com a abordagem indutiva que orientou todo o estudo, a investigação concentrou-se na compreensão dos fenômenos, e não na formulação de explicações deterministas ou leis gerais (Martins; Bicudo, 1989).

Este estudo apresenta limitações decorrentes de sua natureza qualitativa e do recorte temporal específico — o primeiro semestre de 2025 — que refletem percepções dos gestores que aceitaram participar voluntariamente. Essa configuração pode implicar vieses de seleção e restringir a generalização dos achados. Além disso, particularidades políticas, administrativas e culturais de cada capital podem ter influenciado as narrativas, limitando sua comparabilidade. Portanto, os resultados devem ser interpretados como análises contextuais, que iluminam aspectos centrais da comunicação pública municipal, mas não pretendem representar a totalidade das realidades institucionais no país.

Cabe também destacar que esses achados não devem ser atribuídos individualmente a nenhum participante, pois resultam de um processo interpretativo coletivo, orientado pela sistematização e categorização temática dos relatos.

A seguir, cada um dos desafios identificados será apresentado em categorias de análise, definidas com base nos dados coletados.

## 9 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

**Desafio 1 – Conexão com a Sociedade** - A crescente complexidade do ambiente comunicacional impõe desafios relevantes à comunicação das prefeituras. Em um cenário de pulverização de conteúdos, dispersão da atenção e perda da credibilidade institucional, as equipes enfrentam dificuldades reais para atrair e engajar públicos diversos. A desatenção, a sobrecarga informacional e o ceticismo em relação à comunicação oficial tornam-se barreiras à efetividade das mensagens públicas. “Um dos principais desafios é fazer com que a informação chegue corretamente ao cidadão. [...] É um direito daquele cidadão e a Secom tem a obrigação de prover esse direito, tem a obrigação de fazer com que chegue às pessoas” (C10).

A transformação do ecossistema de mídia está na origem desse desafio. A democratização das ferramentas de publicação e a ascensão das redes sociais diluíram a centralidade da comunicação institucional. A fragmentação do poder comunicativo exige do Estado a reformulação de estratégias de escuta, presença e linguagem.

Essa descentralização afeta diretamente a autoridade da comunicação no setor público como mediadora das narrativas institucionais. A lógica tradicional, baseada no controle da mensagem e na interlocução via poucos veículos, perde eficácia diante de um ambiente em que cidadãos, influenciadores, coletivos, imprensa e plataformas digitais disputam espaço, audiência e legitimidade narrativa. Um dos entrevistados sintetiza essa nova configuração: “Qualquer cidadão é um produtor e difusor de informações. A produção de conteúdo deixou de ser monopólio da imprensa e da comunicação institucional, o que exige do setor público uma adaptação constante e rápida” (C7).

A crise de credibilidade aparece como um elemento central desse contexto. Como nota um entrevistado: “[...] esgotamento da comunicação de massa [...]. Começamos a ver



um esgotamento das pessoas acreditarem na publicidade, principalmente na comunicação da área pública, que por muito tempo fez apenas um relato do trabalho da Prefeitura” (C5). A saturação de mensagens, somada à percepção de autopromoção institucional, reforça o risco da irrelevância: divulgar muito e ser pouco ouvido.

Essa perda de centralidade também se manifesta no esforço de consolidar uma narrativa institucional unificada em meio a disputas simbólicas e múltiplas versões dos fatos. Como sintetiza um dos entrevistados: “A estratégia é trabalhar em duas frentes principais para combater essa ‘guerra de narrativas’: reforçar a interação nas redes sociais e conquistar o apoio da imprensa” (C3). “A linguagem utilizada é pensada para ser compreendida por todos. Formatamos o conteúdo com base na cultura local e, sempre que possível, utilizamos dialetos regionais e personagens reais para gerar identificação” (C2). O setor público ainda garante credibilidade, embora as dificuldades cada vez maiores de alcançar o cidadão: “Quando a informação parte da Prefeitura, há mais confiança na veracidade” o que evidencia a necessidade de protagonismo e estratégia para garantir manter-se como referência confiável. (C7)

Além da disputa por legitimidade, há relatos sobre a dificuldade de despertar o interesse da população pelas mensagens institucionais: “O desafio é fazer com que as pessoas prestem atenção à comunicação da prefeitura. Inicialmente, as pessoas não estão interessadas nesse tipo de conteúdo” (C1). Essa falta de interesse atinge inclusive a comunicação sobre serviços públicos essenciais: “As pessoas acham que aquilo não interessa para ela, só que interessa” (C1). Essa resistência parece manifestar-se não apenas em termos de audiência, mas também na dificuldade de o cidadão reconhecer sentido, valor ou utilidade na comunicação do poder público.

Outro risco apontado é o da homogeneização de linguagem e formatos, que pode levar à invisibilidade comunicacional. “É muito fácil cair num formato padrão que vai tornar todas as comunicações iguais. Se tudo estiver igual, as pessoas não vão prestar atenção” (C1). A observação indica a urgência de estratégias que combinem coerência institucional com interesse público, adequação de linguagem e sensibilidade narrativa, evitando o desgaste provocado pela repetição ou pela ausência de significado do conteúdo para o público. Num ambiente em que as prefeituras estão na linha de frente da prestação de serviços, a comunicação deve

refletir proximidade e capacidade de interação, traduzindo com clareza e empatia as ações e os compromissos da gestão.

A fragmentação do público intensifica o desafio. Em cidades socialmente diversas e desiguais — como o próprio país —, torna-se imprescindível adaptar formatos e canais, considerando diferentes níveis de escolaridade, acesso à internet, repertórios culturais e interesses da população. “Comunicar com várias classes sociais” (C9), como resume um dos entrevistados, não é apenas uma demanda técnica, mas uma exigência ética de uma comunicação orientada pelo princípio da universalidade. “A comunicação pública é mais complexa do que parece” (C3).

Nesse ambiente saturado, dinâmico e competitivo, a comunicação estratégica das prefeituras não pode se restringir à lógica da divulgação — percepção ainda aparentemente predominante na gestão municipal. Superar o desinteresse e o ceticismo exige um novo posicionamento institucional, sustentado por uma visão de comunicação que envolva efetivamente a gestão e as instâncias produtoras de políticas públicas e voltada para o interesse coletivo. Considerando que a prefeitura é a face mais próxima do Estado para o cidadão — responsável por serviços essenciais, contato cotidiano e atenção direta às demandas locais —, a comunicação deve ser compreendida como instância de mediação, capaz de fortalecer a relação entre governo e sociedade.

Para isso, torna-se necessário adotar práticas de identificação das necessidades e exigências da comunidade, segmentação de públicos, linguagem acessível, proximidade narrativa e estratégias que deem visibilidade ao valor público gerado no cotidiano. Também se destaca a importância de investir na presença qualificada em canais digitais, na melhoria do atendimento e na valorização da comunicação ao longo do ciclo das políticas públicas. Isso implica abandonar a concepção da comunicação como tarefa acessória ou técnica de fim de linha, reconhecendo-a como dimensão constitutiva da gestão. O fortalecimento da conexão entre prefeitura e sociedade passa, portanto, por uma comunicação orientada por escuta, clareza e engajamento, capaz de traduzir a missão pública em experiências significativas para a população.

**Desafio 2 – Articulação Interna** - A baixa articulação entre a comunicação e as demais áreas da administração municipal constitui um dos desafios centrais enfrentados

pelas prefeituras. O problema transcende a simples troca de informações e alcança dimensões estratégicas, afetando a coerência interna, a unificação das mensagens e a capacidade de resposta institucional. Em última instância, compromete a articulação entre estrutura, processos e gestão e os interesses da sociedade.

Essa condição manifesta-se, por exemplo, na dificuldade de construção de uma linguagem institucional unificada. “É um desafio gigantesco ter unidade na identidade entre as secretarias e os órgãos” (C1), resume um dos entrevistados. O problema se agrava quando cada secretaria opera com relativa autonomia comunicacional, produzindo conteúdos díspares e, por vezes, conflitantes em termos de estética, narrativa e foco. Essa fragmentação compromete a clareza e a eficiência da comunicação, percepção que aparece de forma recorrente nos relatos, acompanhada de diferentes iniciativas para mitigar o problema.

A falta de integração também se expressa na ausência de fluxos antecipatórios e na frágil institucionalização dos processos de informação. Um dos entrevistados relata: “Nem sempre a comunicação é avisada com antecedência sobre ações ou decisões de secretarias, o que compromete a capacidade de reação e posicionamento da prefeitura” (C4). Nesse contexto, a comunicação tende a atuar de forma reativa, sendo acionada apenas para divulgar decisões já tomadas, sem ter participado da concepção das políticas públicas ou da definição de suas estratégias de implementação.

A integração da área de comunicação é citada como fundamental para a efetividade. “Devem atuar juntos, porque em alguns lugares as seções são separadas” (C10). A dimensão sistêmica do desafio é ilustrada em outro depoimento: “Centralizar dados e informações estratégicas torna possível conduzir uma gestão mais eficiente e intencional. [...] A comunicação tem a missão de pulverizar as ações de todas as áreas, e para isso precisamos estar integrados, saber o que cada secretaria está fazendo. Só assim é possível construir uma comunicação social verdadeira, de impacto e abrangência” (C2). A fala reforça que a efetividade da comunicação estratégica depende de sua capacidade de articulação transversal, garantindo não apenas a difusão das ações, mas a coerência entre o que é feito, dito e percebido pela população.

A comparação com o setor privado surge como referência para explicitar as lacunas institucionais. “É **impensável uma empresa não ter um discurso unificado para atender**

**o cliente. O setor público carece disso. [...] A comunicação tem esse papel de fazer a integração** intersecretarias. [...] Estamos no desafio de unificar esses dados pra poder dar essa resposta mais direta ao cidadão” (C3). A analogia, longe de ser trivial, aponta para o risco de a comunicação estratégica ser percebida como dissonante, fragmentada ou desatualizada em relação ao funcionamento da própria gestão.

Outro aspecto recorrente é a dificuldade de manter a consistência discursiva em um ambiente multicanal. “Esse é o maior desafio: conseguir conciliar a mesma comunicação para todas as plataformas. O mesmo que está no impresso, esteja no site, nas redes sociais, falar a mesma coisa para o público. Conseguir unificar a mesma linguagem de comunicação em todos os meios de comunicação, e levar essa mensagem a todos os cantos da cidade” (C6). O depoimento reforça o esforço das equipes para construir uma narrativa institucional consistente e reconhecível.

A análise indica a necessidade de um modelo institucionalizado de planejamento conjunto, compartilhamento de agendas e definição de protocolos de colaboração entre a comunicação e as demais secretarias. Atualmente, a articulação parece depender, em grande medida, de redes pessoais ou da iniciativa individual dos profissionais envolvidos, e não de processos estáveis, regulados e institucionalizados. Essa fragilidade torna a comunicação vulnerável a descontinuidades políticas e administrativas, gerando dispersão de esforços, perda de oportunidades estratégicas e invisibilidade de políticas públicas relevantes.

Enfrentar essa fragmentação exige mais do que boa vontade ou esforço individual. Implica reconhecer que a comunicação estratégica na administração pública não é mero suporte técnico, mas componente integrante das políticas públicas. Sua integração com as demais áreas da prefeitura deve ser sistemática e permanente. Isso demanda a criação de mecanismos institucionais de articulação — como agendas conjuntas, processos de nivelamento contínuo e rotinas compartilhadas —, além da garantia de participação da comunicação nas etapas de planejamento, execução e avaliação das ações municipais. O fortalecimento dessa integração amplia não apenas a eficiência das campanhas e projetos comunicacionais, mas a própria qualidade da governança democrática.

**Desafio 3 – Limitações de estrutura, equipe e orçamento** - As entrevistas indicam que as limitações estruturais enfrentadas pelas áreas de comunicação das prefeituras — envolvendo equipe, orçamento e infraestrutura — constituem um dos desafios centrais à eficácia da comunicação no nível do Executivo municipal. A recorrência do tema e a diversidade de relatos conferem força ao diagnóstico, que aponta para um descompasso entre as exigências crescentes da atividade e os recursos efetivamente disponíveis para cumpri-la.

O problema da equipe reduzida é mencionado em quase todos os relatos, com diferentes níveis de ênfase. Em uma das entrevistas, a situação é sintetizada de forma direta: “A equipe reduzida é um desafio constante” (C2). Em outra, a limitação é ilustrada por números: “20 pessoas trabalhando. É uma equipe pequena” (C9). Ainda que o número absoluto de profissionais varie entre as cidades, o padrão que se repete nos depoimentos é o da sobrecarga de tarefas e da multiplicidade de demandas, frequentemente assumidas por equipes enxutas e polivalentes.

O entrevistado C8 relata limitação da equipe de comunicação, com número reduzido de profissionais e alta carga de trabalho. Ainda assim, fala do esforço em manter reuniões semanais, planejamento editorial e estratégias coordenadas com os secretários de cada área.

A dificuldade de atrair e manter pessoal qualificado pode ser agravada pelas restrições salariais impostas pelo regime de trabalho público. “[A Comunicação] é uma secretaria técnica, que exige qualificação. Então você tem esse disparate do que é pago no mercado e o que é pago no público, aí você tem essa dificuldade de encontrar essa pessoa qualificada” (C5). O depoimento evidencia um paradoxo: enquanto aumenta a complexidade das atribuições e a sofisticação das ferramentas necessárias, as prefeituras enfrentam dificuldades institucionais para contratar e reter profissionais no nível de especialização exigido.

As limitações orçamentárias, por sua vez, não se restringem à questão salarial. “A gente tem um orçamento muito curto e temos centenas de meios de comunicação para atingir [...], então a gente precisa criar critérios para fazer esses anúncios” (C6), relata uma das entrevistadas, evidenciando a necessidade de estabelecer processos de priorização em um ambiente de alta pressão por visibilidade e resultados. Em muitos casos, a alocação orçamentária não acompanha a relevância estratégica da área, obrigando as equipes a operar com restrições severas e escolhas

difíceis. Como sintetiza outro entrevistado: “O tamanho ideal da equipe não existe em lugar nenhum” (C1).

Além de pessoal e orçamento, a infraestrutura material também se mostra insuficiente. A modernização de sistemas pode enfrentar barreiras decorrentes da rigidez dos processos administrativos: “A aquisição de equipamentos e adequação da estrutura também esbarram na burocracia, um desafio que ainda não consegui superar” (C5). A lentidão nos trâmites impacta diretamente a capacidade de resposta da comunicação, especialmente em um contexto em que a agilidade na produção e disseminação de informações é fator crítico de desempenho.

O conjunto das falas sugere que as limitações de estrutura, equipe e orçamento não configuram apenas obstáculos operacionais, mas expressam uma concepção ainda restrita sobre o papel da comunicação na gestão municipal. A baixa institucionalização da área, sua limitada inserção nos processos decisórios e a visão predominantemente instrumental, que a reduz à função de divulgação, reforçam modelos desatualizados e de baixa efetividade. Superar esse quadro demanda mais do que o reforço pontual de recursos: exige uma mudança estrutural que reposicione a comunicação como função estratégica na arquitetura da administração pública.

**Desafio 4 – Agilidade e Ambiente de Crise** - A dinâmica da comunicação nas prefeituras, conforme os relatos, é atravessada por um cenário de crises permanentes, em que fatos inesperados, críticas, desinformações e pressões sociais se sobrepõem. Mais do que situações episódicas, as crises se configuram como uma constante no cotidiano das administrações municipais, especialmente diante da intensificação do uso das redes sociais e do ritmo acelerado dominante no ambiente digital. Os entrevistados relatam que a área de comunicação é continuamente exigida a atuar sob pressão e em tempo real, muitas vezes sem dispor de sistemas, pessoal ou processos adequados para esse nível de demanda.

Um dos depoimentos mais representativos sintetiza esse contexto: “É do alfinete ao foguete, literalmente. A primeira coisa que eu fiz aqui quando eu cheguei foi montar um gabinete de crise. E ele é permanente. [...] E quando falo de crise, parece só um grande desastre, mas necessariamente não, porque pequenas coisas, ainda mais com as redes sociais, podem dar demandas gigantes” (C3). A fala evidencia o alargamento do conceito de crise, que passa

a englobar não apenas eventos de grande repercussão, mas também episódios cotidianos, amplificados pela velocidade e imprevisibilidade da circulação digital.

O peso desproporcional que a gestão de crises passou a ocupar nas rotinas das equipes é destacado por outro entrevistado: “60% do tempo [da equipe] é para prever e gerenciar crises” (C5). O esforço é, em parte, uma resposta à dificuldade de acompanhar o ritmo da opinião pública, cuja reação a episódios pontuais pode ocorrer de forma instantânea. Essa assimetria é ilustrada por outro gestor: “Casos emergenciais (como buracos em vias públicas) chegam à imprensa antes mesmo da própria prefeitura” (C4).

A lentidão institucional — decorrente da rigidez dos fluxos administrativos e da sobrecarga das equipes — compromete a agilidade necessária para intervir em tempo oportuno. “A comunicação oficial acaba sendo mais lenta e menos atrativa diante das informações rápidas, mesmo que imprecisas” (C7), aponta um dos entrevistados, sugerindo que o desafio não é apenas operacional ou técnico, mas também de credibilidade e posicionamento institucional. A autoridade da informação oficial é frequentemente desafiada por outras fontes mais ágeis, ainda que nem sempre claramente confiáveis.

A sobrecarga e a multiplicidade de tarefas nas equipes também são mencionadas como uma constante: “Desafios de comunicação são diários e multifacetados” (C7), apontando para uma rotina marcada por urgências, demandas fragmentadas e ausência de tempo para planejamento e definição de estratégias de longo prazo. A descrição sugere que, mesmo em estruturas mais organizadas, a comunicação ainda opera sob pressão permanente sem fôlego para inovação, antecipação e avaliação crítica das práticas adotadas.

Esse cenário exige um esforço permanente de antecipação. A previsão de riscos e o planejamento comunicacional são apontados como estratégias essenciais para lidar com esse ambiente de instabilidade informacional. “Quando você tem essa desconexão de tempo, de agilidade, você precisa encontrar caminhos que te façam ter agilidade em um local onde não temos agilidade. E como a gente faz isso? Tentando planejar ao máximo e tentando antecipar o que pode acontecer” (C5).

O acompanhamento contínuo das entregas de serviços públicos é citado como uma das estratégias para reduzir o vácuo informativo que, muitas vezes, é ocupado por críticas ou desinformação. “Nosso papel é ocupar os espaços públicos com informações positivas da gestão antes que a imprensa — ou qualquer outro público — evidencie apenas as lacunas. A intenção é que a comunicação acompanhe o ritmo da entrega dos serviços públicos, que muitas vezes chegam antes da própria divulgação” (C2).

A multiplicidade de situações e reações também é reconhecida: “Cada crise é uma crise, tem suas nuances e peculiaridades” (C8). O mesmo entrevistado diz que “cada crise exige uma abordagem específica. Em alguns casos, por exemplo, ignorar é mais eficaz do que responder. Em outros, é necessário enfrentar diretamente. A decisão depende do veículo que pauta, da relevância e do impacto público. A análise de contexto é essencial para evitar a amplificação desnecessária”. Essa percepção reforça que o desafio não se resume a responder com rapidez, mas a desenvolver sensibilidade contextual e capacidade analítica para compreender as particularidades de cada situação. Não se trata de padronizar reações, mas de construir competências institucionais para atuar com discernimento, estratégia e responsabilidade em cenários de alta tensão. Fortalecer a capacidade de resposta da área de comunicação diante de contextos diversos deixa de ser apenas uma meta desejável e passa a ser um critério concreto de desempenho institucional.

**Outros desafios** - Além dos quatro grandes eixos que estruturam os desafios recorrentes enfrentados pelas áreas de comunicação das prefeituras, emergem, nas entrevistas, questões pontuais que, embora mencionadas com menor frequência, sugerem aspectos críticos da realidade. Esses temas ilustram tensões e fragilidades estruturais que podem comprometer a qualidade das ações e a credibilidade das práticas comunicacionais no setor público.

Um dos pontos destacados diz respeito à descontinuidade de projetos em razão das trocas de gestão, com a indicação de que a personalização excessiva das estratégias e narrativas de comunicação tende a fragilizar sua perenidade institucional. Como sintetiza um entrevistado: “Quando você personifica a comunicação, o próximo gestor chega e vai querer derrubar tudo aquilo, porque está ligado a uma gestão anterior. Então, é um desafio” (C1). A frase explicita



o risco de que políticas públicas de comunicação sejam interpretadas como instrumentos de promoção pessoal, e não como expressões de uma política de Estado.

Outro desafio abordado por um único entrevistado, mas com potencial de implicações profundas, refere-se à interferência política nos meios de comunicação locais: “A gente vive em um Estado onde as grandes empresas de comunicação têm donos políticos. (...) Eles vão para os piores lugares. A gente manda nota e eles não leem” (C9). A fala indica não apenas uma barreira ao esclarecimento da sociedade em um ambiente específico, mas também o esvaziamento de uma esfera pública plural e democrática na ação da imprensa. Quando a mediação da informação se torna refém de interesses privados ou político-partidários, o papel da comunicação na área pública como promotora da cidadania está ameaçado.

A dificuldade de adaptação ao ritmo da gestão pública, em comparação com a lógica do setor privado, também surge como um ponto sensível. Como afirma um entrevistado: “Esse é um desafio que chama muita atenção de quem vem do mercado privado. É muito moroso trabalhar na gestão pública, os ritmos são diferentes” (C5). A observação sugere um descompasso entre as expectativas de agilidade e inovação e os limites impostos por normas, hierarquias e processos formais típicos da administração pública.

Nesse contexto, merece atenção a discussão sobre a autonomia das equipes de comunicação em terem uma agenda própria, com planejamento e estratégias que garantam uma ação também técnica em meio a um ambiente com muitos interesses políticos. Uma fala indica esse ponto ao identificar a continuidade de um modelo bem-sucedido como dependente da “manutenção da autonomia editorial da equipe” (C4). A autonomia, nesse caso, também se refere à capacidade de definir prioridades informativas com base no interesse público, e não sob pressão de agendas externas à comunicação institucional. Um ponto conexo que emerge em diferentes entrevistas — embora de forma transversal — é a percepção de que a comunicação nas prefeituras ainda ocupa posição subalterna na estrutura. Em vez de ser compreendida como função estratégica e integrada ao núcleo decisório da gestão, ela é frequentemente relegada ao papel de mera executora tática ou suporte finalista, convocada apenas para divulgar ações já definidas. Um entrevistado (C8) compara seu papel ao de “empacotar” o produto — ou seja, a entrega realizada pela gestão. A

comunicação precisa dar forma, valor e visibilidade às ações da prefeitura, sem falsear ou exagerar os resultados, tendo a honestidade como base da reputação institucional.

A eventual incompreensão da comunicação institucional se conecta a uma ausência de protagonismo no ciclo de geração das políticas públicas, o que limita sua capacidade de contribuir para o planejamento, a escuta social e a articulação de narrativas integradas. “A comunicação é chamada sempre depois, quando o problema já aconteceu” (C1), relata outro gestor, reforçando o caráter reativo que ainda predomina. Tal configuração impede a atuação preventiva, a construção de vínculos sustentáveis com os públicos e a valorização da comunicação como componente legítimo do Estado. Em síntese, a comunicação ainda é percebida como meio de promoção do já realizado e não como mediação. Essa percepção reduz seu potencial de impacto e enfraquece seu papel como componente estratégico da gestão pública.

Reforçando: ainda que essas questões tenham surgido de forma mais pontual no conjunto das entrevistas, elas ajudam a compor um panorama abrangente dos desafios enfrentados pelas administrações municipais. Representam, ao mesmo tempo, sintomas de uma fragilidade institucional mais ampla e oportunidades de reflexão sobre a necessidade de consolidar políticas de comunicação com base em princípios de continuidade, autonomia, legitimidade e protagonismo.

## CONCLUSÃO

As entrevistas com gestores de comunicação de dez capitais brasileiras revelam um panorama complexo e desafiador, marcado por tensões estruturais, institucionais e operacionais que atravessam o cotidiano da comunicação estratégica no nível municipal. A análise permitiu consolidar quatro grandes eixos de desafios, interligados por relações de causalidade e sobreposição.

O primeiro desafio refere-se à dificuldade de estabelecer conexão efetiva com os cidadãos em um ambiente saturado de informações, fragmentado e marcado por crescente desconfiança em relação à comunicação institucional. A aparente perda de centralidade das estruturas públicas como mediadoras da narrativa social, a sobreposição de múltiplos emissores e o predomínio de lógicas de comunicação horizontalizadas criam um contexto em que as prefeituras disputam atenção, legitimidade e espaço discursivo com cidadãos, influenciadores, coletivos, imprensa e plataformas digitais. A crise de credibilidade, a baixa capacidade de gerar

interesse público pelas mensagens oficiais e o risco da irrelevância comunicacional desafiam as prefeituras a reposicionar sua comunicação com base em escuta ativa, segmentação de públicos, linguagem acessível e foco na geração de valor público.

O segundo eixo de desafios diz respeito à fragilidade da articulação interna. As entrevistas evidenciam uma baixa integração entre a comunicação e as demais áreas da administração, refletida na ausência de fluxos informacionais consistentes, na precariedade dos processos de planejamento conjunto e na dificuldade de construção de uma identidade comunicacional unificada. A comunicação é frequentemente acionada de forma reativa, apenas no momento de divulgação, sem participação nas etapas iniciais de formulação de políticas públicas. Esse distanciamento compromete a consistência das mensagens, a antecipação de riscos e a construção de uma narrativa pública coerente e alinhada aos objetivos estratégicos da gestão municipal.

O terceiro grande desafio diz respeito às limitações de estrutura, equipe e orçamento. A análise indica um descompasso crônico entre as demandas cada vez mais complexas da comunicação na área pública e os recursos efetivamente disponíveis para enfrentá-las. Equipes enxutas, orçamentos restritos e deficiências na infraestrutura tecnológica dificultam a implementação de ações planejadas, multicanal e de longo prazo. Essa condição de escassez não apenas impacta a produtividade, mas reforça uma cultura de atuação emergencial e de foco em entregas de curto prazo, prejudicando a capacidade de inovação, avaliação e construção de estratégias sustentáveis.

O quarto eixo aborda a crescente exigência por agilidade e capacidade de resposta em contextos de crise permanente. Os relatos indicam que as equipes de comunicação operam em um ambiente de crise permanente, caracterizado pela imprevisibilidade dos fatos, pela multiplicação das fontes de pressão informacional e pela velocidade com que temas críticos ganham repercussão pública. A falta de protocolos institucionais, a rigidez dos fluxos administrativos e a sobrecarga das equipes parecem agravar o desafio, dificultando a atuação preventiva e a gestão eficaz de crises. A comunicação estratégica, nesse cenário, é desafiada a combinar rapidez de resposta com responsabilidade institucional, em um equilíbrio muitas vezes difícil de sustentar. Além desses quatro blocos estruturantes, a pesquisa identificou um

conjunto de desafios adicionais que, embora mencionados com menor frequência, evidenciam outras dimensões da fragilidade institucional da comunicação no Poder Executivo municipal. Também se destaca a percepção de que a área ainda ocupa uma posição marginal na arquitetura organizacional, marcada pelo baixo reconhecimento político e pela limitada participação nos espaços decisórios, seja em razão de barreiras institucionais, seja pela dificuldade de afirmar sua capacidade de atuação estratégica.

Esses achados reforçam a leitura de que os desafios da comunicação estratégica nas prefeituras brasileiras são estruturais e não episódicos. Refletem uma combinação de fatores externos — como as transformações no ecossistema midiático — e internos — como a baixa institucionalização da área, a fragilidade das estruturas e a cultura gerencial predominantemente reativa. A superação desse quadro exige mais do que soluções pontuais: demanda um reposicionamento estratégico da comunicação como função constitutiva das políticas públicas (Craig, 1999).

Embora esta pesquisa não tenha sido planejada como um estudo comparativo, a análise dos achados permite uma reflexão relevante quando confrontada com os resultados do levantamento recente sobre Assembleias Legislativas estaduais (Duarte *et al.*, 2023). A principal diferença entre os dois contextos parece estar na natureza do desafio de articulação institucional. Nas assembleias, há o desafio da integração entre veículos, equipes e fluxos editoriais dentro do próprio sistema de comunicação. Já nas prefeituras, o desafio está mais próximo da articulação entre a comunicação e as demais áreas da administração municipal, exigindo um esforço de coordenação intersetorial. A capacidade de articulação é condição estrutural para a efetividade comunicacional, mas assume formas distintas conforme o desenho institucional e a posição político-administrativa de cada órgão. Em ambos os casos, os relatos indicam que superar essas barreiras requer não apenas soluções operacionais, mas também o fortalecimento da comunicação como função constitutiva da gestão pública.

Eixo de convergência entre os dois estudos diz respeito ao desafio de estabelecer uma conexão efetiva com a sociedade. Tanto nas Assembleias quanto nas Prefeituras, os gestores apontam dificuldades de engajamento, desafios de credibilidade e a necessidade de reposicionar

a comunicação como espaço de diálogo e construção de sentido com os cidadãos. Enquanto nas Assembleias a barreira parece mais associada ao distanciamento institucional e ao talvez descrédito generalizado em relação ao sistema político, nas Prefeituras o desafio se materializa no contato direto e cotidiano com a população, em meio à pressão por soluções imediatas e visibilidade das entregas. Em ambos os casos, os relatos evidenciam que a crise de atenção e confiança nas instituições impacta diretamente a comunicação na área pública, exigindo estratégias de aproximação baseadas em situações específicas de cada organização.

Outro aspecto relevante, ao comparar os dois estudos, são as limitações de estrutura, equipe e orçamento, desafios presentes tanto nas prefeituras quanto nas assembleias legislativas, mas que, provavelmente, ocorrem na grande maioria das áreas no setor público. Além disso, enquanto nas assembleias a questão da credibilidade institucional aparece diluída entre um possível descrédito geral em relação ao sistema político, nas prefeituras ela se materializa de forma mais direta e cotidiana, no contato imediato com o cidadão e nas cobranças por soluções concretas para problemas locais. Também chama atenção a centralidade que a gestão de crises ocupa no ambiente das prefeituras, em contraste com a realidade das assembleias, onde a preocupação dominante parece estar mais voltada para a organização interna da comunicação e a qualificação da relação com a sociedade e o sistema de informação. Esses contrastes reforçam a importância de análises que considerem as especificidades políticas, administrativas e funcionais de cada tipo de instituição pública.

Um ponto central parece ser o relativo isolamento das áreas de comunicação das Assembleias Legislativas e das prefeituras das capitais brasileiras, que não decorre do acaso. Trata-se, possivelmente, do resultado de uma combinação de fatores históricos e institucionais, entre eles a formação acadêmica excessivamente especializada e compartimentada, o predomínio de uma cultura corporativista que reforça a lógica de atuação em “caixinhas” e a ausência de políticas sólidas que promovam a integração interna e a articulação com os demais setores da organização. Soma-se a isso a trajetória dessas áreas, tradicionalmente tratadas como setores de apoio, voltados prioritariamente à divulgação de atos de gestão e à cobertura de eventos, o que contribuiu para naturalizar sua posição periférica nos processos decisórios.

Esse padrão de isolamento, sustentado possivelmente por relações de trabalho baseadas mais em iniciativas pontuais do que em processos institucionais consolidados, compromete a capacidade de a comunicação atuar de forma estratégica e integrada, tanto no âmbito interno quanto na relação com a sociedade e os públicos de interesse. O cenário se agrava em um ambiente cada vez mais complexo, instável e competitivo, marcado por disputas narrativas, fragmentação da atenção pública e crescente demanda por estratégia, agilidade, transparência e efetividade na comunicação do setor público.

Ao final, a indicação de que assumir a comunicação como prática fundadora da gestão pública implica reconhecer seu papel na mediação entre governo e sociedade, na construção de legitimidade institucional e na promoção de uma esfera pública plural e democrática. Fortalecer a comunicação municipal requer valorização, investimento político, financeiro e organizacional, com foco na institucionalização de processos, na capacitação das equipes e na ampliação da presença da comunicação nos espaços de formulação, execução e avaliação das políticas públicas.

A pesquisa reafirma a necessidade de transitar de um modelo centrado na divulgação para uma comunicação estratégica, planejada, responsiva e orientada ao interesse público. O enfrentamento dos desafios aqui descritos representa não apenas uma condição para o aprimoramento da gestão, mas um passo essencial para a qualificação do pacto democrático no âmbito local.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. *In*: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse público. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 1-33.
- BRAUN, Virginia; CLARKE, Victoria. **Thematic analysis**: a practical guide. London: Sage Publications, 2021.
- CRAIG, R. T. Communication theory as a field. **Communication Theory**, [S.l.], v. 9, n. 2, p. 119- 161, 1999.
- DUARTE, Jorge. Instrumentos de comunicação pública. *In*: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse público. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 59-71.
- DUARTE, Jorge A. M. Comunicação pública: uma agenda para a cidadania. *In*: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação pública** – casos excelentes 2023. São Paulo: Aberje, 2023.

DUARTE, Jorge A. M. Entrevista em profundidade. *In*: DUARTE, Jorge; BARROS, Antônio (Org.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 62- 83.

DUARTE, Jorge A. M. **Estratégia em comunicação**. 2. ed. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020.

DUARTE, Jorge A. M. et al. Desafios na gestão da comunicação em assembleias legislativas. *In*: BUENO, Wilson da Costa (Org.). **O jornalismo na comunicação organizacional**: temáticas emergentes. São Paulo: JORCOM; Comtexto Comunicação e Pesquisa, 2023. v. 1, p. 91-114.

LUZ, Ana Javes. Sistemas de comunicação governamental: a experiência da Prefeitura de Fortaleza (2005-2012). *In*: WEBER, Maria Helena; COELHO, Marja Pfeifer; LOCATELLI, Carlos (Org.). **Comunicação pública e política**: pesquisa e práticas. Florianópolis: Insular, 2017. v. 1, p. 423-437.

MARTINS, Joel; BICUDO, Maria Aparecida V. **A pesquisa qualitativa em psicologia**: fundamentos e recursos básicos. São Paulo: Moraes, 1989.

MELO, Silvia Leticia Araújo de; CARNIELLO, Monica Franchi. A comunicação pública como instrumento de desenvolvimento, democracia e construção de cidadania: análise das práticas de transparência e acesso à informação no município de São Luís, MA. **Interações**, Campo Grande, v. 22, n. 3, p. 819-837, 2021.

ORTH, Thiana. **Desafios da comunicação pública para o exercício da cidadania no Brasil**. Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Escola de Humanidades, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, 2021. Disponível em: [https://abpcom.com.br/wp-content/uploads/2021/07/ABPCOM-2021-GT1\\_Thiana.pdf](https://abpcom.com.br/wp-content/uploads/2021/07/ABPCOM-2021-GT1_Thiana.pdf). Acesso em: 10 maio 2025.

ROCHA, Wagner Luiz Tavares. **Comunica SP**: desafios para o desenvolvimento de um plano de comunicação pública da Prefeitura de São Paulo. 2019. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: [https://abcpública.org.br/wp-content/uploads/2023/01/dissertacao\\_Wagner\\_Rocha\\_corrigida.pdf](https://abcpública.org.br/wp-content/uploads/2023/01/dissertacao_Wagner_Rocha_corrigida.pdf). Acesso em: 6 jun. 2025.

ROTHBERG, Danilo. O que não é comunicação pública? Percursos de afirmação de um campo científico. **Organicom**, [S.l.], v. 17, n. 32, p. 38, 2020. Disponível em: <https://revistas.usp.br/organicom/article/view/224211/209453>. Acesso em: 6 jun. 2025.

SELLTIZ, Claire; WRIGHTSMAN, Lawrence S.; COOK, Stuart W. **Métodos de pesquisa das relações sociais**. São Paulo: Herder: Universidade de São Paulo, 1965.

WEBER, Maria Helena; COELHO, Marja Pfeifer; LOCATELLI, Carlos (Org.). **Comunicação pública e política**: pesquisa e práticas. Florianópolis: Insular, 2017.

## A EXPERIÊNCIA DO ESPAÇO DAS PROFISSÕES UFG: UM EVENTO COMO PRÁTICA DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Suzy Meiry Silva<sup>1</sup>, Valéria dos Santos Nascimento<sup>2</sup>,  
Ana Júlia Fernandes<sup>3</sup>, Magno Luiz Medeiros da Silva<sup>4</sup>,  
Tiago Mainieride Oliveira<sup>5</sup>

### RESUMO

Este relato de experiência apresenta o evento institucional da UFG, Espaço das Profissões - EP UFG, na perspectiva da Comunicação Pública. O objetivo é trazer a vivência do Espaço das Profissões (linha do tempo, local, atividade, público, recursos, instrumentos e ação). Como método, é utilizado o relato de experiência a partir das categorias de análise Comunicação Pública, Comunicação Dirigida e Eventos. Os principais resultados são o crescimento exponencial do número de participantes na última edição (de 15 mil, em 2009, para 30 mil, em 2024), com o envolvimento de 350 escolas, de 40 municípios do estado de Goiás. Na campanha digital das redes sociais (Instagram, TikTok, X e Facebook), mais de 300 comentários e quase 200 mil pessoas alcançadas nas publicações. Outro resultado não esperado foi a presença de pessoas entre 20 e 30 anos de idade com o interesse em conhecer a UFG e os cursos oferecidos. Então, conclui-se que, como ação de comunicação dirigida, o evento EP UFG consegue alcançar seus objetivos estratégicos, aplica boas práticas de Comunicação Pública, engaja-se aos interesses de seus públicos e inspira outras instituições de ensino que tenham demandas semelhantes em suas práticas comunicacionais.

**Palavras-chave:** comunicação pública; comunicação dirigida; eventos; espaço das profissões; UFG.

### ABSTRACT

This experience report presents the institutional event of UFG, Espaço das Profissões - EP UFG, from the perspective of Public Communication. The objective is to bring the experience of Espaço das Profissões (timeline, location, activity, audience, resources, instruments and action). As a method, the experience report is used from the analysis categories Public Communication, Targeted Communication and Events. The main results are the exponential growth in the number of participants in the last edition (from 15 thousand, in 2009, to 30 thousand, in 2024), with the involvement of 350 schools, from 40 cities in the state of Goiás. In the digital campaign on social networks (Instagram, TikTok, X and Facebook), more than 300 comments and almost 200 thousand people reached by the publications. Another unexpected result was the presence

---

1 Mestre, Doutoranda pela Universidade Federal de Goiás, Programa de Pós-Graduação em Comunicação. E-mail: suzyxmeiry@ufg.br.

2 Mestre, Doutoranda pela Universidade Federal de Goiás, Programa de Pós-Graduação em Comunicação. E-mail: valeria\_santos@discente.ufg.br.

3 Graduada, Bolsista pela Universidade Federal de Goiás, bolsista profissional do Projeto de Extensão Jornal UFG. E-mail: julia\_ana@discente.ufg.br.

4 Doutor, Professor na Universidade Federal de Goiás, Programa de Pós-Graduação em Comunicação. E-mail: magno@ufg.br.

5 Doutor, Professor na Universidade Federal de Goiás, Programa de Pós-Graduação em Comunicação. E-mail: tiagomainieri@ufg.br.



of people between 20 and 30 years old interested in learning about UFG and the courses offered. Therefore, it is concluded that, as a targeted communication action, the EP UFG event manages to achieve its strategic objectives, applies good Public Communication practices, engages with the interests of its audiences and inspires other educational institutions that have similar demands in their communication practices<sup>6</sup>.

**Keywords:** public communication; targeted communication; events; espaço das profissões (space for professions); UFG.

## 1 INTRODUÇÃO

A Universidade Federal de Goiás (UFG) tem buscado há alguns anos soluções comunicacionais de aproximação e de construção de vínculo com seus públicos estratégicos, principalmente a partir da problemática vivenciada pela instituição de comunicar com estudantes de ensino médio sobre os cursos de graduação oferecidos, formas de ingresso e políticas de inclusão e permanência.

Para atender em parte essa demanda, a UFG elaborou, há 16 anos, uma estratégia comunicacional de Comunicação Pública, o evento institucional Espaço das Profissões - EP UFG, com os objetivos de democratizar informações sobre a universidade através da utilização de uma linguagem jovial, fortalecer o vínculo com os futuros estudantes e favorecer o acesso ao ensino superior de forma mais descomplicada e orientada.

Durante cada edição do EP UFG, os jovens conhecem os cursos oferecidos, as possibilidades de atuação profissional de cada um deles, a estrutura acadêmica de apoio para sua formação e, também têm oportunidade de se informarem sobre como ter acesso às políticas de assistência estudantil que contribuem para a permanência e conclusão do curso na instituição.

Enquanto estratégia de Comunicação Pública, o EP UFG amplia as perspectivas de práticas aproximativas e interativas de instituições públicas com a sociedade. Segundo Pierre Zémor (2009), a Comunicação Pública assume diferentes formas quando se liga às missões das instituições públicas, entre elas: tornar a informação disponível ao público, apresentar os

---

<sup>6</sup> Uso de IA | Google Tradutor.

serviços oferecidos pelos estabelecimentos públicos e estabelecer a relação e o diálogo capazes de tornar um serviço público desejável e preciso.

Zémor chama a atenção, ainda, para o fato de que:

Uma parte da comunicação pública, cada vez mais importante, se faz fora dos meios de comunicação. mesmo as campanhas de informação, destinadas a alcançar um público amplo, fazem atualmente um apelo às ações de comunicação de relação com a sociedade com intermediários (assistentes sociais, educadores, autoridades eleitas) chamados a estabelecer relação com tal público. Por meio desses canais, o impacto da mensagem é melhor. Se o meio importa para a mensagem, quanto mais a mediação é humana, personalizada, mais o conteúdo é considerado e assimilado. [...] O acesso às informações e sua memorização tornam melhores a partir do momento que o receptor é ativo (Zémor, 2009, p. 224-225).

Dessa forma, concretizar a vivência de estudantes de ensino médio no EP UFG significa realizar uma ação comunicacional reconhecidamente relevante para a relação da UFG com a sociedade.

Eventos como o EPU FG, que são acontecimentos planejados, com objetivos e públicos bem definidos, que visam causar uma boa impressão e uma memória positiva em relação à instituição, à marca e aos serviços prestados, são conhecidos na literatura como Comunicação Dirigida, que “é a comunicação direta e segmentada com os públicos específicos que queremos atingir” (Kunsch, 2003, p. 186). É o tipo de comunicação que considera as especificidades de um segmento em busca de estabelecer interação e dessa forma, como explica um pesquisador da área, Waldyr Gutierrez Fortes, propicia “maiores chances de obter um resultado positivo, contribuindo com o relacionamento que se pretende fixar” (Fortes, 2002, p. 239).

Nessa perspectiva, ao realizar um evento de visitação voltado a um público estratégico, a UFG direciona o diálogo institucional a partir da escolha de um veículo de comunicação dirigida que também é aproximativo. De acordo com Fortes (2002), os veículos de comunicação dirigida aproximativos incluem os serviços de prestação de informações, visitas dirigidas à empresa, cessão de instalações e equipamentos, eventos excepcionais, extensão comunitária, patrocínios, promoção do turismo, programas de qualidade e negociações. E, conforme também explica Cândido Teobaldo de Souza Andrade, esses veículos “permitem estabelecer relações pessoais diretas entre a instituição e um público ou segmento de público” (Andrade, 1996, p. 121). Com o uso da ferramenta comunicacional visita dirigida, a Universidade traz

uma média de 30 mil estudantes de escolas públicas, particulares e conveniadas de Goiás às instalações da Universidade Federal de Goiás, ao câmpus Samambaia. Durante o evento, eles têm a oportunidade de vivenciar a universidade e entender um pouco sobre ela, com acesso às informações sobre serviços públicos disponíveis, a exemplo dos cursos (o que é, o que estuda, com o que o estudante pode trabalhar quando se formar, etc.) e políticas de apoio à inclusão e permanência (bolsas, assistência de alimentação, moradia, saúde odontológica e psicológica entre outros).

Esse tipo de experiência pode impactar de forma significativa a vida pessoal e profissional desses cidadãos, pois serve também como um guia vocacional, com a apresentação dos cursos oferecidos pela universidade e consequentemente contribuição para a escolha do curso de graduação pelos estudantes participantes.

Essa ação de Comunicação Pública da UFG, realizada desde 2009, representa um caso exitoso em termos de boas práticas de comunicação em uma instituição pública de ensino superior, seja no fazer comunicação através da ferramenta eventos institucionais, seja também no impacto que o EP UFG causa ao ampliar a conexão com a sociedade através de acesso à informação, fomento ao diálogo, estímulo à participação e foco no cidadão, portanto é o objeto de análise neste relato de experiência.

A prática da comunicação pública, de acordo com Monteiro (2009), configura-se enquanto um movimento para dar voz a diferentes segmentos da sociedade, assegurando que esses grupos sociais tenham consciência de suas próprias necessidades e interesses. Desse modo, os participantes do evento EP UFG obtêm acesso à informação essencial para assegurar seu ingresso e permanência na universidade.

A UFG mostra que o uso dos eventos na perspectiva da Comunicação Pública consegue não só reunir pessoas para uma experiência simultânea, num mesmo espaço, com possibilidade de interação entre participantes, promotores e/ou patrocinadores, como também amplia o potencial de alcance informativo de seus serviços a outros públicos essenciais por meio da cobertura da imprensa local.

## 2 MATERIAIS E MÉTODOS DA EXPERIÊNCIA

O Espaço das Profissões UFG é um evento institucional, realizado pela Universidade Federal de Goiás - UFG, em que as instalações universitárias são abertas à visitação pública de estudantes do ensino médio de escolas goianas. A universidade constitui-se de quatro câmpus, nas cidades de Goiânia, Goiás, Aparecida de Goiânia (inaugurado em outubro de 2024),

Cidade Ocidental (inaugurado em dezembro de 2024) e dois pólos de extensão universitária, nos municípios de Firminópolis e Caldas Novas.

A edição principal do evento ocorre uma vez ao ano, durante dois a três dias, no Campus Samambaia, maior e principal campus da instituição, localizado na região Norte da cidade, em área periférica. Em sua versão itinerante, o EP UFG acontece em bairros da capital Goiânia e em outras cidades do estado de Goiás. Ela já aconteceu na praça do setor Jardim Curitiba I (Goiânia, 2019) e também nas cidades Senador Canedo (2023) e Cidade Ocidental (2025).

Estrategicamente, o evento está alinhado à data de inscrições do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), promovido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), conjuntamente com o Ministério da Educação (MEC), por isso acontece no primeiro semestre de cada ano letivo. Ao apresentar a universidade e sua oferta de possibilidades através de palestras, apresentações culturais, minicursos e visitas guiadas, a UFG acredita que pode motivar os estudantes do último ano do ensino médio a se inscreverem no Enem para, posteriormente, concorrer em uma vaga na universidade por meio do Sistema de Seleção Unificado - SisU. Em termos comunicacionais, essa antecipação ao calendário do Enem, principal avaliação do ensino médio para posterior ingresso em instituições de ensino superior do Brasil, significa aliar a motivação estudantil à empolgação do evento EPUFG e evitar frustrações com o possível adiamento de inscrição para o ano seguinte, caso o evento fosse posterior ao período de inscrição ao Enem.

Nesse relato de experiência, o foco de análise é a edição principal do EP UFG 2024, que aconteceu entre os dias 23 e 24 de abril do ano passado, alcançou cerca de 30 mil pessoas e contou com a participação de 350 escolas, de mais de 40 municípios goianos (Fernandes, 2024). Realizado pela Pró-Reitoria de Graduação (Prograd), essa atividade foi desenvolvida através de

um planejamento com a definição dos seguintes pontos gerais: organização geral do evento, elaboração da infraestrutura e programação do evento. Administrativamente, as unidades acadêmicas fizeram a preparação: organização de estandes, elaboração de materiais informativos sobre seus cursos e estrutura e criação de dinâmicas interativas, atrativas e acessíveis para apresentarem os cursos, os projetos e as áreas de atuação profissional.

Promovido pela Pró-reitoria de Graduação (Prograd) da UFG, o EP UFG contou com a elaboração de um planejamento estratégico de comunicação idealizado e executado pela equipe de profissionais com expertises em diversas áreas de conhecimento: jornalismo, fotografia, publicidade e relações públicas, distribuídos pelos departamentos de Publicidade Institucional, de Relações Públicas e de Jornalismo. Na publicidade, houve o desenvolvimento do briefing, da identidade visual, da produção de conteúdos para as redes sociais e a criação das peças gráficas; nas relações públicas, cerimonial das palestras, treinamento de monitores e o registro das atividades realizadas durante o evento; no jornalismo, o envio de releases e a atividade de assessoria de imprensa; no Centro Editorial e Gráfico da UFG (Cegraf), a impressão dos materiais gráficos.

No planejamento estratégico desta ação de comunicação pública, houve a definição de público, identidade do evento, duração da campanha, estratégias específicas de ações off-line e on-line em diferentes canais institucionais. Para alcançar o público de 15 a 20 anos, criou-se uma identidade visual específica para a edição, com elementos gráficos atrativos e alinhados ao universo jovem, foi utilizada uma linguagem acessível e descontraída nas peças de divulgação e adotou-se o slogan “O que você quer ser dentro do universo UFG?”.

Dentre as ações off-line de divulgação, foram distribuídos materiais impressos como cartazes, panfletos e faixas em escolas públicas, particulares e conveniadas, utilizados outdoors em pontos estratégicos do estado de Goiás, promovidas visitas técnicas às escolas e realizadas parcerias estratégicas com as Secretarias de Educação dos municípios de Goiás, com a intenção de mobilizar os estudantes e viabilizar a estrutura de deslocamento.

**Figura 1** – Portal Espaço das Profissões



Fonte: Banner do site Espaço das Profissões (2024).

**Figura 2** – Imagem do post de apresentação do evento



Fonte: Fernandes (2024, p. 53).

Nas ações on-line, o planejamento de comunicação esteve voltado à produção de conteúdo e distribuição de mensagens por e-mail marketing, por meio do site oficial (informações detalhadas sobre a programação, a estrutura e as formas de participação) e pelas redes sociais institucionais da UFG. Nas plataformas digitais Instagram, Facebook, X e TikTok, os conteúdos foram divididos em apresentação e convite, alcançando interação e fortalecimento da marca.

### 3 RESULTADOS

O Espaço das Profissões é um evento institucional em crescimento progressivo de participantes desde sua primeira edição: de 15 mil pessoas a 30 mil em média da edição de 2024, oriundos de 350 escolas de 40 municípios do estado de Goiás. Com essa atuação estratégica comunicacional, a UFG possibilita a participação dos estudantes secundaristas em atividades de visitas guiadas por todo campus, palestras e acesso a espaços interativos que contêm cursos e minicursos de diversos assuntos.

Com as visitas guiadas, conduzidas por graduandos de cada curso da instituição, é possível construir uma relevante ação de relacionamento entre o público interno estudantil e o público externo estudantil, o que possibilita troca de conhecimentos, diálogo acessível, conexão e acolhimento. Quando os secundaristas ouvem relatos e experiências dos estudantes universitários, eles podem conhecer histórias reais, esclarecer dúvidas e receber orientações.

**Figura 3** – Atendimento de estudantes de ensino médio por estudantes de graduação e professores da UFG durante o evento Espaço



**Figura 4** – Atendimento de estudantes de ensino médio por estudantes de graduação e professores da UFG durante o evento Espaço



Fonte: Universidade Federal de Goiás (2024).

Durante as palestras, realizadas no Centro de Eventos da UFG (espaço com capacidade para 3.009 pessoas), eles recebem conteúdo sobre as políticas institucionais de acesso e de permanência. Nesse espaço, ocorrem também as apresentações culturais e as atividades interativas para visitação em estandes com o apoio institucional das pró-reitorias, das secretarias e das coordenações dos projetos de extensão da universidade. Nas unidades acadêmicas, acontecem as exposições sobre os cursos em salas interativas em que graduandos e professores da UFG apresentam informações sobre a formação, a estrutura disponível, o mercado profissional e respondem dúvidas dos visitantes.

Nesta edição 2024 do EPUFG, percebeu-se uma participação expressiva de secundaristas e um retorno positivo deles, seja no interesse em ingressar nos cursos superiores da UFG, ou seja nas avaliações positivas nas plataformas digitais (340 comentários) - alcance (Instagram, 69,7%; TikTok, 19,9%; X; Facebook, 2,4%); impressões (Instagram, um milhão | campanha entre 15 e 30 de abril - e contas alcançadas - 90 mil). A partir de todos os canais institucionais trabalhados na divulgação, as publicações obtiveram 320.127 impressões e alcançaram 197.908 pessoas. A partir dos números alcançados, infere-se que o crescimento significativo entre os não seguidores indica que o público externo foi efetivamente atingido e houve amplitude e relevância na estratégia de comunicação digital, pois o padrão de perfis institucionais em redes sociais é concentrar interações com públicos internos.

**Figura 5** – Estudantes goianos de ensino médio em visita à UFG



Fonte: Universidade Federal de Goiás (2024).

Para além do planejamento estratégico, foi observada a presença de um público adicional, pessoas entre 20 e 30 anos interessadas em ingressar em um curso de graduação da UFG e em conhecer mais sobre o ambiente universitário. Constata-se, enquanto processo comunicacional, a importância da construção de diálogos entre os setores internos da UFG e outras instituições parceiras para garantir a coesão e o grande alcance efetivado pelo Espaço das Profissões (no caso das escolas, os professores estimularam a participação dos estudantes no evento e até, em alguns momentos, chegaram a acompanhá-los até à UFG).

Essa ação institucional de Comunicação Pública (Zémor, 2009; Duarte, 2019) comprova o quanto o acesso às informações públicas e a oportunidade de conhecimento sobre os serviços



públicos pode possibilitar maior participação cidadã nos espaços públicos e apoio da sociedade à existência da universidade pública, gratuita e de qualidade. Esse relato de experiência mostra a importância de se realizar eventos interativos com a sociedade como uma oportunidade de compartilhar vivências universitárias.

Mesmo diante de dificuldades operacionais, como a difícil localização da UFG para estudantes secundaristas de outros municípios de Goiás, o baixo apoio de algumas prefeituras e o desconhecimento de algumas instituições de ensino médio quanto ao evento Espaço das Profissões, a equipe organizadora do EP UFG posicionou-se por criar soluções: a realização de eventos itinerantes e o envio de ofícios para as secretarias de educação e para as prefeituras municipais.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Esse relato de experiência consegue apresentar sucintamente a vivência do evento institucional Espaço das Profissões UFG, correlacionado com os princípios da Comunicação Pública de garantir formas de interlocução entre o Estado e a sociedade, garantir o estabelecimento de políticas que viabilizem a participação dos atores e dos agentes sociais e comprometimento com a sociedade e a construção da cidadania (Duarte; Duarte, 2019).

O relato também contribui para ampliar a compreensão sobre a importância da comunicação pública na vida das pessoas pois, conforme sugere Duarte, para alcançar esse propósito, “um caminho é avançar na pesquisa e na divulgação de boas práticas, algo muito incipiente. Outra opção é mostrar como fazer comunicação pública de maneira profissional, e eficiente e voltada para o avanço social” (Duarte, 2019).

Ao realizar o evento com estratégias envolventes para o público jovem, o evento se assemelha a um divertimento com foco instrutivo. Nesse sentido, potencializa sua conexão com a comunicação pública, na perspectiva citada por Duarte, de que “o entretenimento tem grande potencial para ajudar na busca da cidadania. É uma ótima estratégia que exige criatividade e tem capacidade de oferecer bons resultados em termos de impacto” (Duarte, 2019).

A partir do exponencial crescimento de participantes na edição 2024 e no engajamento do público externo na campanha digital das redes sociais, pode-se concluir que essa ação estratégica comunicacional da UFG aplica as boas práticas de Comunicação Pública, considera

os interesses da sociedade e dos cidadãos, especialmente o público específico em análise, que são os estudantes do ensino médio das escolas de Goiás, e inspira ações semelhantes de outras instituições de ensino superior que vivenciam demandas parecidas com a da UFG.

Como uma oportunidade de expansão dessa ação, propõe-se, em outras edições, a realização de cobertura jornalística com transmissão ao vivo na programação da tevê e da rádio das emissoras de comunicação comerciais e públicas locais. Como essa atividade depende de mídia espontânea da imprensa de Goiás, sugere-se que a Diretoria de Jornalismo da Secom | UFG invista mais em ações de relacionamento com a mídia durante todo o ano com o objetivo de ter mais retorno midiático na execução do evento Espaço das Profissões.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Cândido Teobaldo de Souza. **Dicionário profissional de relações públicas e comunicação e glossário de termos anglo-americanos**. São Paulo: Summus, 1996.

DUARTE, Jorge; DUARTE, Marcia Yukiko. Serviço público, comunicação e cidadania. *In*: NASSAR, Paulo; MARETTI, Eduardo. **Comunicação Pública: por uma prática mais republicana**, 2019, p. 57-77. Disponível em: <https://abcpublica.org.br/wp-content/uploads/2021/02/Servi%C3%A7o-P%C3%BAblico-Comunica%C3%A7%C3%A3o-e-Cidadania.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2025.

DUARTE, Jorge. **O Papel da Comunicação**. Observatório da Mídia. Universidade Federal de Pernambuco. 27 mar. 2019. Disponível em: <https://www.obmidia.org/noticias/o-papel-da-comunicacao-publica-entrevista-com-jorge-duarte/68>. Acesso em: 21 abr. 2025.

FERNANDES, Ana Júlia Martins. **A potencialização de eventos institucionais através do marketing digital: uma análise do caso Espaço das Profissões 2024**. 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Publicidade e Propaganda). Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2024.

FORTES, Waldir Gutierrez. **Relações públicas: processo, funções, tecnologias e estratégias**. São Paulo: Summus Editorial, 2002.

KUNSCH, Margarida Maria Krohling. **Planejamento de relações públicas na comunicação integrada**. São Paulo: Summus, 2003.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS. **Espaço das Profissões 2024**. Disponível em: <https://www2.espacodasprofissoes.ufg.br/>. Acesso em: 25 mar. 2025.

ZEMOR, Pierre. As formas da comunicação pública. *In*: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 214-243.

## CRM NA GESTÃO DO RELACIONAMENTO COM O CIDADÃO: A PERCEPÇÃO SOB A ÓTICA DOS DESAFIOS NA GESTÃO PÚBLICA

Aryane Ribeiro Máximo<sup>1</sup>

### RESUMO

A transição do marketing transacional para uma abordagem relacional possibilitou a aplicação do CRM (Customer Relationship Management) nas organizações públicas. A gestão do relacionamento com o cidadão é uma filosofia que visa atender rapidamente as demandas da população, promovendo melhorias nas políticas públicas. No entanto, a implantação do CRM enfrenta desafios, como a necessidade de adaptar métodos de gestão às especificidades do setor público. A teoria é abordada na disciplina de CRM Público em uma pós-graduação lato sensu na PUC Minas, na qual os alunos são imersos na metodologia de aprendizagem por projetos, com intuito de explorar na prática os conceitos estudados em sala de aula. Como resultados, alunos entendem como realizar um diagnóstico pré-projeto, as necessidades do projeto e percebem os desafios que deverão ser superados na implementação, sendo este o corte de análise deste ensaio. Fizeram parte da análise 34 alunos matriculados na disciplina entre 2023 e 2024, visando a avaliação do projeto proposto nas instituições públicas. Diante dos resultados encontrados, evidenciou-se como unanimidade a visão dos profissionais sobre os desafios em implantar CRM nas instituições públicas. Como contribuição prática, foram apresentados os principais desafios abordados pelos alunos e que corroboram fortemente com a bibliografia estudada.

**Palavras-chave:** desafios do CRM público; implantação de CRM na gestão pública; gestão do relacionamento com o cidadão (CiRM); comunicação pública; aprendizagem por meio de projetos (PBL).

### ABSTRACT

The transition from transactional marketing to a relational approach has enabled the application of CRM (Customer Relationship Management) in public organizations. Citizen relationship management is a philosophy that aims to quickly meet the demands of the population, promoting improvements in public policies. However, the implementation of CRM faces challenges, such as the need to adapt management methods to the specificities of the public sector. The theory is addressed in the Public CRM discipline in a lato sensu postgraduate course at PUC Minas, in which students are immersed in the project-based learning methodology, with the aim of exploring in practice the concepts studied in the classroom. As a result, students understand how to perform a pre-project diagnosis, the needs of the project and perceive the challenges that must be overcome in the implementation, which is the analysis cut of this essay. The analysis included 34 students enrolled in the course between 2023 and 2024, aiming to evaluate the project proposed in public institutions. Given the results found, the professionals' view on the challenges of implementing CRM in public institutions was unanimous. As a practical contribution, the main challenges addressed by the students were presented, which strongly corroborate the bibliography studied.

**Keywords:** public CRM challenges; implementation of CRM in public management; citizen relationship management (CiRM); public communication; project-based learning.

---

<sup>1</sup> Mestre, Docente do curso Especialização em Comunicação Pública e Governamental pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Administração. E-mail: aryanerm@gmail.com.

## **1 DESAFIOS DE IMPLANTAÇÃO DE CRM NA GESTÃO PÚBLICA**

A década de 1990 marcou a administração pública com a adoção de diversos conceitos da gestão empresarial, um movimento denominado Nova Administração Pública (Bresse Pereira, 2005). Concomitantemente, o marketing evoluía de uma abordagem transacional para uma perspectiva relacional, abrindo caminho para a adaptação dos princípios do CRM (Customer Relationship Management) ao setor público (Fulla, 2007).

Para Reddick (2010), o CRM para instituições públicas pode ser definido como uma estratégia amparada pela tecnologia para focar nos cidadãos e nas necessidades deles, bem como encorajá-los a participar com o Governo, trazendo para a gestão pública uma visão holística do relacionamento com o cidadão.

A sigla CRM que significa Customer Relationship Management se refere ao conjunto de práticas, estratégias de negócio e tecnologias focadas no relacionamento com o cliente.

O Citizen Relationship Management (CiRM), ou gestão de relacionamento com o cidadão, constitui-se uma divisão do relacionamento com o cliente, mas focado em como a administração pública se relaciona com a população.

A principal diferença entre o CRM e o CiRM estará no fato de que o segundo tem como objetivos distintos: melhorar a orientação para o cidadão, aprimorar a prestação de contas e influenciar uma mudança na relação entre governo e cidadão (Schellong e Langenberg, 2007).

Assim, surge a proposta do Citizen Relationship Management (CiRM), ou Gestão de Relacionamento com o Cidadão, definido como uma estratégia que, apoiada pela tecnologia e com amplo foco no cidadão, objetiva manter e melhorar os relacionamentos e ainda incentivar a cidadania (Schellong, 2005).

Entende-se que o CRM busca a união de informações dispersas sobre os cidadãos para melhor compreender suas necessidades e demandas, permitindo melhoria na qualidade das decisões, aumento da qualidade dos serviços e personalização do atendimento (Xavier; Gouveia, 2004).

Para Demo e Pessoa (2015) os princípios do CRM no setor privado e no setor público são os mesmos: customização, integração e identificação de atores estratégicos.

A filosofia CiRM é amparada na gestão de relacionamento e visa a ajudar os gestores públicos a entender melhor a percepção dos cidadãos quanto aos serviços prestados, identificando áreas onde melhorias fazem-se necessárias. Demo e Pessoa (2015) complementam que a razão é aprimorar o atendimento ao cidadão e incentivar a cidadania.

Segundo Shaikh e Khan (2014), a gestão do relacionamento com o cidadão é uma filosofia gerencial que representa o esforço de todos os níveis de governo em atender com rapidez e precisão a necessidades, solicitações e indagações dos cidadãos, promovendo mudanças nas políticas, práticas e procedimentos do setor público.

Cada cidadão e relacionamento exigem uma forma diferenciada de tratamento (Ribeiro, 2011). A partir dessa consciência e da necessidade de conhecer melhor quem são os “clientes” e quais as suas demandas, as entidades públicas, em constante contato com o cidadão, têm se esforçado para implementar em seus órgãos o CiRM. Assim, “o CRM no setor público tem buscado diminuir custos operacionais nas instituições, gerenciar as reclamações e demandas dos cidadãos e diminuir o prazo de atendimento” (Demo; Ponte, 2008, p. 206).

Contudo, adotar métodos de gestão e filosofias como esta baseada na gestão do relacionamento podem trazer consigo desafios que se tornam fatores críticos de sucesso da implementação.

**Tabela 1** – Fatores críticos de sucesso para a gestão do relacionamento que embasa filosoficamente as práticas de CiRM

<b>Fator crítico de sucesso</b>	<b>Descrição</b>	<b>Autor(es)</b>
<b>Atendimento ao cidadão</b>	Providenciar um serviço de atendimento independentemente dos meios de comunicação utilizados para interagir com a empresa. Trata-se de um fator fundamental dado que permite assegurar a satisfação das necessidades dos cidadãos, de modo, a criar relacionamentos duradouros com os mesmos.	Mendonza <i>et al.</i> (2007)
<b>Comunicação</b>	A estratégia de CRM deve ser comunicada a todos os departamentos sendo essencial garantir a coordenação entre os mesmos.	Parvatiyar e Sheth (2001); Mendonza <i>et al.</i> (2007)

<b>Fator crítico de sucesso</b>	<b>Descrição</b>	<b>Autor(es)</b>
<b>Apoio da gestão de topo</b>	O apoio da gestão de topo é necessária e essencial, pois são as pessoas adequadas para criar a visão global, definição e orientação estratégica do projeto de CRM transmitindo a motivação e o compromisso para todos os níveis da organização. Para tal, torna-se indispensável o estabelecimento de metas claras para que as mesmas sejam atingíveis e os objetivos sejam alcançados por parte dos elementos da organização.	Mendonza <i>et al.</i> (2007); Bull (2003); Goodhue et a
<b>Equipe</b>	A equipe multidisciplinar efetua a avaliação e o acompanhamento do projeto de CRM. Sendo importante a adequada seleção da equipe dado que lhe é incumbida a responsabilidade de analisar a base de dados dos cidadãos.	Mendonza <i>et al.</i> (2007); Dibb e Meadows
<b>Cultura</b>	A cultura desempenha um papel central na execução das iniciativas de CRM, atendendo à ocorrência de mudanças culturais. O foco passa a ser o cidadão e não as necessidades da instituição. Sendo fundamental que os colaboradores da empresa estejam preparados para aceitar tais mudanças.	Lindgreen <i>et al.</i> (2006); Verhoef e Langerak (2002); Ryals e Knox (2001)
<b>Objetivos</b>	Os sistemas de CRM devem estar totalmente alinhados com os objetivos estratégicos da empresa.	Peppers e Rogers (2004, p. 67)
<b>Integração Interdepartamental</b>	Para que a estratégia de CRM seja bem sucedida torna-se crucial o envolvimento e o comprometimento de toda a empresa no projeto.	Mendonza <i>et al.</i> (2007)
<b>Gestão da mudança</b>	A mudança de visão do cidadão é “profunda e requer muito mais que conhecimentos tecnológicos: a necessidade de gestão da mudança é grande e essa é uma condição essencial para o sucesso”.	Duque (2009, p.21)
<b>Gestão do serviço de informação do cidadão</b>	A estratégia de CRM pretende criar relacionamentos com os cidadãos, tornando-se fundamental a transmissão e partilha de informações valiosas dos mesmos e que as interações, em tempo real, sejam acessíveis a todas as áreas da empresa. Para isso, os gestores necessitam de saber quem são estas pessoas e como utilizam as informações dos cidadãos de forma a desenvolver um programa completo de CRM.	Mendonza <i>et al.</i> (2007); Parvatiyar e Sheth (2001); Winer (2001).

<b>Fator crítico de sucesso</b>	<b>Descrição</b>	<b>Autor(es)</b>
<b>Sistemas de informação</b>	A integração dos sistemas de informação permite que as informações relativas aos cidadãos sejam disponibilizadas, de forma coerente, por parte da organização. Esta abrange a atualização das informações dos cidadãos entre as diferentes áreas da empresa através do desenvolvimento de uma plataforma integrada de CRM de modo a permitir que as empresas compreendam o foco no cidadão.	Mendonza <i>et al.</i> (2007); Parvatiyar e Sheth (2001); Bull (2003)
<b>Pessoas</b>	Torna-se fundamental garantir o empenho de todas as pessoas na implementação do projeto de CRM, pois quanto maior for o nível de satisfação do pessoal maior é o compromisso para com a empresa.	Mendonza <i>et al.</i> (2007); Lindgreen <i>et al.</i> (2006)
<b>Publicitação dos objetivos, benefícios e implicações do projeto</b>	Todos os colaboradores da empresa devem ter conhecimento dos benefícios e das mudanças inerentes à execução do projeto de CRM, sendo necessário, a criação de metas claras e atingíveis, para que seja possível cumprir com os objetivos estabelecidos.	Chen (2008)
<b>Canais de comunicação</b>	Os cidadãos podem entrar em contato com a empresa através de diversos pontos de contato. Torna-se indispensável que a empresa promova a implementação de processos e tecnologias, de modo que todas as interações sejam coordenadas, quaisquer que sejam os canais de comunicação por estes utilizados.	Mendonza <i>et al.</i> (2007)
<b>Formação dos recursos humanos</b>	É imprescindível a formação adequada dos recursos humanos, no sentido que promova a superação da relutância dos colaboradores quanto à nova orientação para os cidadãos e a resistência à mudança.	Chen (2008)

Fonte: Adaptado de Corte (2013).

Hewson e McAlpine (1999 *apud* Corner; Hinton, 2002, p. 243) identificaram um conjunto de possíveis desafios associados a projetos de CRM em organizações de qualquer natureza. Esses riscos incluem: questões relacionadas aos usuários, aos processos, à rapidez das mudanças na organização, à conformidade com as políticas internas, à necessidade de mobilidade, à dependência excessiva de metodologias não testadas, à necessidade de retrabalho e ao financiamento inadequado.

Na visão de Kannabiran, Xavier e Amantara (2004), o problema da implantação de CRM em instituições públicas está na não integração entre departamentos que favoreçam a consolidação de informações sobre o cidadão. Tal dificuldade é particularmente presente em estruturas públicas bastante hierarquizadas com vários setores e sem uma visão unificada intersetorial dos processos de atendimento e relacionamento com o cidadão. Outros desafios também são observados, e podem ser divididos em amplitudes internas e externas. Os internos são nas dimensões da cultura de cada órgão (organizacional/processos e gestão dirigente); pessoas (usuários e equipe); na comunicação e integração interdepartamental; em relação à gestão da mudança; a arquitetura de sistemas e base de dados; e os externos que incluem os formatos de atendimento ao cidadão; a tecnologia utilizada; o aporte de recursos típico da área pública.

## **2 METODOLOGIA**

Os resultados obtidos no estudo são contribuições da metodologia de aprendizagem por meio de projetos (PBL) da disciplina de CRM Público da especialização em Comunicação Pública e Governamental da PUC Minas. Partindo da premissa de que os alunos precisam desenvolver habilidades para atuar profissionalmente, o PBL aplicado na disciplina em questão insere os alunos em contextos reais com estudos de casos e o desenvolvimento do projeto CRM para instituições públicas, aplicando o modelo de implantação de CRM proposto por Madruga (2004) e que traz a tona uma série de desafios percebidos pelos alunos na realidade organizacional em que estão inseridos. Segundo Rodríguez-Sandoval e Cortés-Rodríguez (2010), a aprendizagem baseada em projetos facilita a conexão entre conceitos teóricos abordados no curso e as experiências do dia a dia, possibilitando ainda, conforme corroborado por Morales *et al.* (2022), uma compreensão profunda e duradoura, ao integrar saberes e vivências anteriores, promovendo o desenvolvimento de habilidades e atitudes essenciais na construção do conhecimento (Apaza *et al.*, 2022).

Fizeram parte da análise 34 alunos matriculados na disciplina entre maio e julho de 2023, fevereiro e março de 2024 e abril e maio de 2024, que são profissionais da comunicação pública, lotados em cargos como analistas, gestores, profissionais liberais, entre outros, em



instituições públicas das esferas municipais, estaduais e federal. Os nomes dos alunos e das respectivas instituições foram mantidos em sigilo na análise, apresentando-se apenas o tipo de órgão estudado, sem aprofundar, inclusive, sobre a região de abrangência da empresa pública.

A abordagem foi de natureza qualitativa analisando as ponderações da realização de diagnóstico pré-implantação do projeto proposto nas instituições públicas. Utilizando-se da análise descritiva, conforme orientação de Malhotra (2004), o processo de análise dos dados concentrou-se na análise das percepções sobre e se existiriam desafios que pudessem ser observados pelos profissionais em suas respectivas empresas públicas, tendo eles que elencar aqueles que poderiam impactar a implementação do CiRM. Diante dos resultados encontrados, evidenciou-se como unanimidade a visão dos profissionais sobre os desafios em implantar CRM nas instituições públicas.

### **3 A PROBLEMÁTICA DO PROJETO CIRM EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS NA PERCEPÇÃO DE ATORES DA ÁREA**

Questionados sobre os possíveis desafios percebidos na etapa de diagnóstico pré-implantação de uma ferramenta CiRM, os resultados demonstram obstáculos para a adequada evolução do projeto e adoção de práticas sólidas para o sucesso do relacionamento com o cidadão.

Os desafios puderam ser elencados conforme observações da bibliografia sobre o tema. Os três mais citados foram, em sua ordem: a limitação de recursos para o projeto (aparecendo por onze vezes); a integração departamental (informada por dez profissionais); e, dificuldades na gestão da mudança (demonstrada por oito profissionais), corroborando com os autores Kannabiran, Xavier e Amantara (2004). Também foram observados problemas em relação ao Atendimento ao cidadão; Comunicação; Apoio da gestão de topo; Equipe; Cultura; Sistemas de informação; Publicitação dos objetivos, benefícios e implicações do projeto; e, Formação dos recursos humanos.

Para demonstrar os resultados encontrados na percepção dos alunos, estão elencadas no texto, duas contribuições para cada tópico que se mostraram presentes e estão de acordo com a pesquisa de Corte (2013).

### 3.1. A limitação de recursos

Apesar de não ter sido abordado por Corte (2013) explicitamente como um desafio presente nas suas análises, Hewson e McAlpine (1999 *apud* Corner; Hinton, 2002, p. 243) já haviam sinalizado em seus estudos que o financiamento inadequado para a implantação de CRM demonstrou-se como um problema típico nos projetos desta natureza, citando eles a pouca ou nenhuma destinação de recursos das organizações para o adequado andamento do projeto, principalmente quando trata-se de implantações de soluções desenvolvidas internamente. Este desafio pôde ser observado, atualizando para a realidade pública que deve prever os investimentos no planejamento do órgão ou de Governo.

Um desafio seria o aporte de recursos. Tratando-se de um órgão do Poder Executivo, muito provavelmente, seria necessário prever esse custo no Planejamento Orçamentário e abrir um processo de licitação para a contratação de uma empresa para a implementação, caso não fosse possível essa implementação pela própria (nome oculto). Isso após o convencimento da alta gestão sobre a importância do projeto, é claro. (Secretaria Estadual de Agricultura)

Um terceiro desafio perceptível diz respeito à dificuldade de recursos para implantação de projeto CRM. Como muitos gestores públicos não compreendem a importância do CRM, fica complexo obter investimentos para treinamento da equipe e/ou contratação de especialistas no tema. Soma-se a isso a dificuldade inerente do setor público no que diz respeito a processos orçamentários que necessitam de licitação. Esse desafio me chama atenção por ser parte de um sistema burocrático complexo de ser solucionado e por tratar de um tema que considero fundamental para que o projeto dê certo: o engajamento/treinamento das pessoas. (Secretaria Estadual de Comunicação)

### 3.2. A “des” integração departamental

Corte (2013) cita Mendonza *et al.* (2007) para abordar a necessidade de envolvimento e comprometimento das áreas para que a estratégia de CRM seja bem-sucedida, contudo, a observação dos alunos mostra que ainda é um desafio a ser enfrentado e conduzido para mitigar riscos do projeto.

Outro desafio a ser enfrentado, é a necessidade de haver integração entre todas as áreas e órgãos que realizam atendimento ao público, para que as demandas percorram os mesmos fluxos e para que haja uma mínima padronização no atendimento e no relacionamento com o cidadão. (Defensoria Pública)

Noto a necessidade de convencimento das demais áreas da importância e do apoio para o sucesso do CRM. Hoje ainda há uma visão muito segmentada, de cada um cuidar apenas da sua própria tarefa. A falta de integração impede que a informação circule de forma adequada e não chegue corretamente ao cidadão. Há, ainda, pouca troca entre os setores, de onde poderiam surgir novas ideias para avançar no CRM. (Tribunal de Contas Estadual)

### **3.3. Desafios na gestão da mudança**

A resistência à mudança foi observada com uma característica peculiar sobre os recursos humanos com anos de carreira, estando à gestão da mudança pressionada também pela burocracia e processos enraizados na cultura das instituições.

Muitos processos podem estar enraizados em procedimentos burocráticos e manuais e os servidores em geral possuem uma idade avançada, a adaptação para um sistema digital integrado exige uma mudança de mentalidade e de hábitos. Treinamentos intensivos e programas de mudança de gestão seriam necessários para superar essa resistência e garantir que os funcionários compreendam os benefícios do CRM, tornando-os mais receptivos à nova tecnologia. (Instituto Estadual do Meio Ambiente)

A implementação de um novo sistema CRM exige mudanças nos processos diários e a adoção de novas tecnologias pelos funcionários da Secretaria. Há uma tendência natural à resistência à mudança, especialmente entre aqueles que estão acostumados aos métodos tradicionais de trabalho. Essa resistência pode ser manifestada através de uma falta de engajamento na utilização do novo sistema ou até mesmo oposição ativa. (Secretaria Municipal de Educação)

### **3.4. Atendimento ao cidadão carente de atenção devido a comunicação descentralizada**

Os discursos a seguir demonstram que há muita falha em relação ao atendimento ao cidadão, uma vez que, inexistindo processos de relacionamento sólidos, a comunicação, muitas vezes descentralizada, centra as interações em informações meramente institucionais, divulgando informações desconectadas com o público, justamente pela falta de conhecimento sobre estas pessoas. Vejamos o que dizem: “falta de preparo para gerenciar relacionamentos” (Empresa Pública de Energia).

Conhecer mais profundamente o público e definir a persona, uma vez que existe uma heterogeneidade da população, com vários perfis de pessoas com hábitos e maneiras diferentes de se relacionar com a administração pública. Assim, a linguagem, a abordagem e os canais de comunicação e de relacionamento não são assertivos e em muitas ocasiões não tem continuidade. (Secretaria Municipal de Comunicação)

A autoridade acima da comunicação não conhece os bastidores da comunicação, estratégias, etc. Isso acaba prejudicando a comunicação, uma vez que essa autoridade não permite que seja implantada uma política eficaz e sejam realizadas as mudanças necessárias. A comunicação não é unificada, os departamentos não são organizados, o que prejudica o trabalho (Secretaria Municipal de Comunicação).

### 3.5. A falta de apoio da gestão de topo

As percepções a seguir corroboram fortemente com a teoria estudada por Corte (2013) e os alunos ampliam a análise mostrando os impactos da falta de engajamento direto da alta gestão.

Falta de uma liderança comprometida com o CRM e até mesmo desinformação dessa alta cúpula sobre a importância da gestão de relacionamento pra organização. Assim, falta empenho e compromisso para que o CRM seja implementado. Não tem uma liderança que assuma a responsabilidade por se aprofundar e propor o CRM na organização. Não há organização dos processos, as etapas acabam fluindo sem uma estratégia. (Empresa Pública de Energia)

Além disso, para colocar o CRM em prática, há a visão de que não seria necessário. É o tal deixa como está que funciona desse jeito. Para se ter uma ideia, somente nesta gestão se investiu em profissionais da área da comunicação. Então, estamos caminhando em passos curtos ainda. (Assessoria de Comunicação de Prefeito)

### 3.6. Equipes sobrecarregadas

“Equipe de comunicação limitada para abranger tantas demandas. Assim, alocar a equipe em mais responsabilidades é um desafio”. (Empresa Pública de Energia)

Existe uma dificuldade de dirigentes em elencar a urgência das demandas, fazendo com que a maior parte delas se torne urgente. Consequentemente, isso atrapalha a evolução de projetos que precisem de alguma dedicação exclusiva. Assim, a implantação do CRM pode ser prejudicada pelo “atropelo” de outras funções, demandas ou projetos (Comunicação do gabinete parlamentar de um deputado federal).

As equipes de comunicação, que já possuem rotinas estabelecidas, podem ser sufocadas por um novo projeto a ser incorporado na sua área. Este “medo” observado pode ser melhor gerenciado com a alocação de um gerente de projeto e/ou analista CRM, que seriam pessoas dedicadas para evoluir as ações do projeto na instituição, engajando profissionais chave no órgão para a adequada evolução das ações, o que futuramente com a automação pertinente do CRM, desafogaria as equipes de comunicação, trazendo à elas a possibilidade de atuar em frentes mais estratégias e menos operacionais, como de manter o disparo de mensagens, que podem ser automatizadas e gerar um efeito mais assertivo para cada público específico do órgão.

### 3.7. Culturas enrijecidas e burocratizadas

A cultura, a burocracia, a falta de conhecimento da tecnologia e suas vantagens fazem com que ocorra uma forte resistência à mudança.

Não é prioridade – A instituição que atuo possui uma cultura organizacional muito tradicional, engessada no meio jurídico, muito embora já evoluiu em algumas situações, como na comunicação. Mas ter uma consultoria ou ter uma plataforma de CRM, não visualizo como algo que seja importante para a instituição. Os próprios sistemas internos ainda são defasados, como a própria intranet. Sistemas de envio de e-mails também. Logo, se ainda não ajustaram algo tão básico, não sei como eles haveriam de implantar uma ferramenta de relacionamento (Procuradoria Estadual).

“Passamos pela burocracia, que torna os processos mais lentos, há eventuais dificuldades em aquisições, por vezes engessa a administração e tende a manter a resistência a mudanças”.  
(Tribunal de Contas Estadual)

### **3.8. Sistemas de informação**

Um fator crítico de sucesso dos projetos CRM em organizações públicas é o fato de que as tecnologias existentes precisam ser conectadas, ou seja, integradas ao CRM para uma gestão de dados fluida e eficiente. Contudo, devido à característica de software e hardware destas organizações e à arquitetura de dados dos sistemas, muitas vezes, a integração não é possibilitada ou torna-se ineficiente, sendo este um fator de difícil contorno, e que muitas vezes faz com que o projeto não evolua para a implantação, de fato.

[...] Possui sistemas de gerenciamento de dados ambientais, licenciamento, fiscalização e outros que operam de maneira isolada ou com pouca integração. A integração de um CRM exigiria a compatibilidade e a sincronização desses sistemas diversos para garantir a fluidez de dados e a centralização da informação. Esse processo pode envolver customizações extensivas, atualizações de hardware e software, além de potenciais períodos de inatividade enquanto as integrações são testadas e implementadas. (Instituto Estadual do Meio Ambiente)

Muitos sistemas em uso podem ser antigos e não terem sido projetados para integração com novas tecnologias, tornando a integração técnica um desafio significativo. A compatibilidade entre os diferentes sistemas e a necessidade de customização do CRM para atender às necessidades específicas da Prefeitura pode aumentar a complexidade e os custos do projeto. (Secretaria Municipal de Comunicação)

### **3.9. A necessidade da publicitação dos objetivos, benefícios e implicações do projeto**

A implantação de um sistema de CiRM seria um grande passo na consolidação da base de relacionamento entre a secretaria e seu público-alvo, principalmente pais e professores. Atualmente, entretanto, a gestão do setor de comunicação desconhece o potencial do CiRM como ferramenta de relacionamento. Esse seria o primeiro desafio, baseando em exemplos consolidados de CRM público, convencer a gestão de que se trata de um instrumento eficaz e abrangente. (Secretaria Municipal de Educação)

“Outro ponto é a falta de conhecimento sobre o assunto. Mesmo que saibam da importância e do que se trata, ainda é pouco difundido o que é o CRM e como ele pode ajudar no trabalho. É algo que ainda poderá levar tempo para que seja introduzido e efetivamente funcione”. (Assessoria de Comunicação Prefeitura)

Transformar as pessoas em atores participantes do projeto desde o primeiro momento para que a resistência seja mitigada desde a etapa de diagnóstico é muito importante. Comunicar sobre o projeto, seus benefícios, os impactos positivos nas rotinas departamentais e de relacionamento com o cidadão, além de colher informações com os profissionais que serão usuários do CRM, podem trazer sucesso ao projeto e ao uso adequado da plataforma CRM.

### **3.10. A formação das pessoas para operar a ferramenta**

“O fato de haver servidores com muito tempo de casa torna mais difícil o aprendizado de novas tecnologias, o que dificulta uma comunicação mais assertiva pelas redes sociais, por exemplo. Não domínio das tecnologias.” (Secretaria Municipal de Cultura)

“Outro desafio que se apresenta diz respeito à capacitação das pessoas que precisarão lidar com as novas estratégias de relacionamento.” (Defensoria Pública)

Corte (2013, p. xxx) citou Chen (2008) ao dizer o que precisa ser feito sobre este fato. Segundo ele: “é imprescindível a formação adequada dos recursos humanos, no sentido que promova a superação da relutância dos colaboradores quanto à nova orientação para os cidadãos e a resistência à mudança”.

Um desafio citado por três profissionais de diferentes instituições públicas foi o fato de sempre haver mudanças nas equipes de comunicação, e cargos de influência na gestão pública, impactando a continuidade de estratégias que afetam também a adoção da ferramenta nos órgãos públicos. Estes depoimentos podem ser observados nos destaques abaixo:

Um dos grandes desafios da implantação de um CRM na pasta em que atuo no Poder Executivo é o fato de ser esse um setor essencialmente mutável de governo para governo. Com isso, boa parte do banco de dados se perde em 4 (ou 8) anos, quando funcionários são desligados ao fim da gestão, e o processo de integração entre os sistemas de informação necessita de reinícios. Chamo atenção para este desafio porque o considero bastante específico. Obviamente, há outros setores estratégicos que sofrem mutações a cada gestão, mas a Comunicação Central certamente é um dos mais afetados (Secretaria Estadual de Comunicação).

“Muitos colaboradores que atuam na área pública lidam com a transição de gestão”  
(Secretaria Municipal de Comunicação).

Um fato comum nos setores de comunicação de órgãos públicos, principalmente, no Executivo, é que quando ocorrem as eleições e o governo muda, muda-se também o setor de comunicação. Sob a chancela de determinada gestão, a equipe de comunicação passa vários anos desenvolvendo a sua comunicação, projetos, planejamentos, estabelecendo procedimentos e processos comunicacionais. Mas na troca de governo, outra forma de trabalho, outras diretrizes estratégicas e outra equipe assume e passa a desenvolver outra forma de comunicação (Secretaria Estadual de Planejamento).

Tendo em vista os depoimentos sobre a troca de gestão a cada mandado, os profissionais exploram este ponto como um obstáculo na evolução de estratégias de relacionamento com o cidadão, demonstrando-se ser este mais um tópico sensível que impede a evolução da gestão do relacionamento com o cidadão e definição de programas de relacionamento de longo prazo.

Em uma organização com foco em pesquisa, os processos de gestão de relacionamento não estão bem estruturados ou formalizados. Antes de implementar o CRM, é necessário mapear e organizar fluxos de trabalho, identificar objetivos (como atração de parcerias ou acompanhamento de stakeholders) e alinhar todos os departamentos. Sem isso, o CRM pode ser subutilizado ou não atender às necessidades específicas do instituto (Instituto de Ciência e Tecnologia).

Outro desafio é financeiro. A opção mais viável seria a “Solução Interna”, que, no entanto, esbarra na pouca mão de obra especializada, visto que o setor de informática é enxuto para o tamanho da instituição. Os demais modelos, “Semi-customizado” e “Customizado” exigiriam a realização de licitação. (Câmara Municipal).

“Um grande desafio é juntar informações que estão em diferentes lugares na Secretaria. Por exemplo, pode ter dados de quem entra em contato com a prefeitura em sistemas diferentes, o que torna difícil ter uma visão completa das interações” (Secretaria Municipal de Comunicação).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A pretensão do CiRM deve sempre voltar-se a conhecer mais e melhor o cidadão, com vistas à satisfação de suas necessidades e à garantia da oferta de níveis de serviços iguais ou superiores aos ofertados pelas empresas e, nesse sentido, elas devem investir na capacitação de seus funcionários para que estejam aptos a atender as demandas dos cidadãos de maneira rápida e efetiva.

É importante que a instituição esteja disposta a realizar uma mudança cultural e de orientação, baseada na colaboração entre os governos, na adoção de multicanais de comunicação, na reengenharia dos processos e serviços públicos e, mormente, no foco no cidadão, assim como observa (Schellong, 2005).

Na observação realizada neste ensaio percebe-se que os desafios podem ser vários. O profissional responsável pela implantação deve realizar um diagnóstico da atual situação da entidade pública para que possa, ainda em projeto, mitigar situações que possam ser sensíveis para o sucesso do projeto e do relacionamento com o cidadão.

As entidades públicas ainda precisam evoluir no que diz respeito ao relacionamento com o cidadão, trazendo o foco de suas atividades, comunicação, prestação de contas e entrega de serviços à população com o foco no cidadão. Observa-se neste estudo instituições muito amparadas em seus próprios processos e maneiras de atender o cidadão. Para além de implantar uma ferramenta CiRM, antes disso, a filosofia de relacionamento deve estar muito bem fundamentada e ancorada na instituição para que o projeto CiRM traga efetivos frutos para o cidadão e processos internos, assim como observado por Shaikh e Khan (2014).

As informações do cidadão ainda mostram-se dispersas, descentralizadas em várias áreas, com processos lentos e de comunicação ainda manuais. Não basta ter ferramentas de e-mail, WhatsApp, se ainda é necessário realizar a seleção dos contatos manualmente e disparos a cada nova comunicação enviada, permitindo falhas, como citado pelos alunos nos momentos em aula que trazemos a discussão para todos em busca de melhorias e mitigação de riscos em suas respectivas instituições públicas. A tecnologia, assim como a automação dos processos de comunicação favoreceriam desde a segmentação sobre a informação a ser enviada para o público adequado, o disparo de cada mensagem no momento certo, tornando o cidadão cada vez mais engajado e satisfeito com a máquina pública, elevando também as ações dos profissionais de comunicação para análises estratégicas sobre os cidadãos, oferecendo benefícios para seus gestores, que conhecendo melhor as pessoas a quem eles devem reportar e entregar serviços, podem estar cada vez mais próximos do cidadão, objetivo que foi apontado por Reddick (2010). O CiRM apoiaria também outras estratégias de aproximação com o cidadão, sejam elas de forma física ou digital.



Assim, os objetivos propostos por Demo e Pessoa (2015) estariam atendidos com a adoção da tecnologia, sendo a customização de serviços e comunicações, integração das informações para todas as áreas e identificação de atores estratégicos na sociedade.

## REFERÊNCIAS

- APAZA, F.; CAVERO, S. H.; TRAVIESO, D. Aprendizaje basado en proyectos: su influencia en los resultados de los estudiantes. **Varona**, Havana, n. 75, 2022. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=360673304005>. Acesso em: 12 abr. 2025.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **Construção do Estado e Administração Pública**: uma abordagem histórica. São Paulo: FGV, 2005. Relatório de Pesquisa FGV-EAESP, n. 27.
- CORTE, D. M. **Fatores críticos de sucesso do CRM no setor público**: estudo exploratório. 2013. Dissertação (Mestrado em Gestão) – Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2013.
- DEMO, G.; PONTE, V. **Marketing de relacionamento (CRM)**: estado da arte e estudos de casos. Brasília: Atlas, 2008.
- FULLA, S. L. The citizen and CRM. In: KAVANAGH, S. C. (Ed.). **Revolutionizing constituent relationships**: the promise of CRM systems for the public sector. Chicago: Government Finance Officers Association, 2007. Cap. 3, p. 20-24.
- KANNABIRAN, G.; XAVIER, M. J.; ANANTHARAAJ, A. Enabling e-governance through citizen relationship management - concept, model and applications. **Journal of Marketing**, [S.l.], v. 69, p. 223-240, out. 2004.
- LARA, R. D. **Marketing de relacionamento no setor público**: um modelo de gestão da relação entre os cidadãos e a administração pública. 2014. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2014.
- MADRUGA, R. **Guia de implementação do marketing de relacionamento e CRM**. São Paulo: Atlas, 2004.
- MALHOTRA, N. K. **Marketing Research**. New Jersey: Prentice Hall, 2004.
- MORALES, M. C.; CÁRDENAS, M. P.; REYES, J.; MÉNDEZ, Y. Aprendizaje basado en proyectos como tendencia de enseñanza en la Educación Superior. **Revista Universidad y Sociedad**, [S.l.], v. 14, n. S1, p. 53-58, 2022.
- REDDICK, C. G. Customer Relationship Management (CRM) technology and organizational change: Evidence for the bureaucratic and e-Government paradigms. **Government Information Quarterly**, [S.l.], v. 28, p. 346-353, 2011.
- RIBEIRO, R. O CRM na AP: relação com o cidadão. **iGov-Doc**, Portugal, v. 14, n. 12, p. 11-13, abr. 2011. Disponível em: <http://www.espiral-net.com/igovdoc/12/>. Acesso em: 19 abr. 2025.
- RODRÍGUEZ-SANDOVAL, E.; CORTÉS-RODRÍGUEZ, M. Avaliação da estratégia pedagógica “aprendizagem baseada em projetos”: percepção de los estudiantes. **Revista da Avaliação da Educação Superior**, Sorocaba, v. 15, n. 1, p. 143-158, mar. 2010. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/2191/219114878008.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2025.

SCHELLONG, A. CRM in the Public Sector – Towards a conceptual framework. *In*: ANNUAL INTERNATIONAL CONFERENCE DIGITAL GOVERNMENT RESEARCH, 6., 2005, Atlanta. **Anais [...]**. Atlanta: D.G.O., 2005.

SCHELLONG, A.; LANGENBERG, T. Effective Citizen Relationship Management Hurricane Wilma and Miami-Dade County 311. *In*: ANNUAL INTERNATIONAL CONFERENCE ON DIGITAL GOVERNMENT RESEARCH, 7., 2006, San Diego. **Poster [...]**. San Diego: D.G.O., 2006.

SHAIKH, R.; KHAN, M. R. Citizen Relationship Management: A Decisive Parameter of G2C e-Governance Web Portals of Maharashtra India. **International Journal on Recent and Innovation Trends in Computing and Communication**, [S.l.], v. 2, n. 8, p. 2234-2239, 2014.

XAVIER, J.; GOUVEIA, L. B.; GOUVEIA, J. B. A Gestão do relacionamento com o cidadão em cidades e regiões digitais. *In*: CONGRESSO DE CIDADES E REGIÕES DIGITAIS, 2003, Algarve. **Anais [...]**. Algarve: [s.n.], 2003.

## COMUNICAÇÃO PÚBLICA E EXTENSÃO RURAL: O CASO DA ANATER

Milena Carolina de Almeida<sup>1</sup>  
Caroline Kraus Luvizotto<sup>2</sup>

### RESUMO

Desde 2014, a aplicação da política de extensão rural no Brasil é papel da Agência Nacional de Assistência Técnica Extensão Rural – ANATER, órgão que tem sofrido críticas referentes à implementação e à eficácia de suas políticas extensionistas em meio a pressões pelo aumento da produtividade no país. Nesse cenário, o presente texto propõe uma análise do site da ANATER e do perfil do órgão na mídia social Instagram, com o objetivo de identificar se há o aproveitamento dos canais para colocar em prática, por meio da comunicação institucional, iniciativas de extensão rural. A observação realizada tem embasamento na metodologia de Análise de Conteúdo de Bardin e se restringe ao mês de janeiro de 2025. Inferimos, com base na observação, que a instituição deixa de aproveitar o potencial dos canais digitais para contatar e engajar seu público com ações de extensão rural, o que reflete, entre outros fatores, em um baixo engajamento e em uma base diminuta de envolvidos nos processos da Agência.

**Palavras-chave:** comunicação pública; extensão rural; canais digitais.

### ABSTRACT

Since 2014, the implementation of rural extension policy in Brazil has been the responsibility of the National Agency for Technical Assistance and Rural Extension – ANATER, an institution that has faced criticism regarding the execution and effectiveness of its extension policies amidst pressures to increase the country's productivity. In this context, the present article proposes an analysis of ANATER's website and the agency's Instagram profile, aiming to identify whether these channels are being used to carry out rural extension initiatives through public communication. The observation is based on Bardin's Content Analysis methodology and is limited to the month of January 2025. Based on the observation, we infer that the institution fails to take advantage of the potential of digital channels to reach and engage its audience with rural extension actions, which results, among other factors, in low engagement and a small base of participants involved in the Agency's processes.

**Keywords:** public communication; rural extension; digital channels.

A extensão rural, consolidada como política pública no Brasil a partir da década de 1970, consiste em práticas de ensino, comunicação e transferência de tecnologias voltadas à difusão de conhecimentos científicos e técnicos entre os produtores rurais, com o objetivo de elevar a

---

<sup>1</sup> Mestre em Comunicação (UNESP). E-mail: milena.almeida@unesp.br.

<sup>2</sup> Livre-Docente, Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Unesp (UNESP). E-mail: caroline.luvizotto@unesp.br.

produtividade agrícola e pecuária. Segundo Peixoto (2008), embora possa assumir diferentes formatos conforme o contexto socioeconômico e cultural, sua implementação institucional no país foi impulsionada pela necessidade de enfrentar uma potencial crise alimentar diante da urbanização acelerada e do crescimento populacional. Inspirado na experiência norte-americana do século XIX, o Governo Federal brasileiro passou a investir intensamente em ciência agrícola e em políticas complementares, como crédito rural (Embrapa, 2017).

Cinco décadas depois, o Brasil consolidou-se como o quarto maior exportador de produtos agropecuários do mundo, com uma produção de grãos seis vezes maior do que nos anos 1970 (Embrapa, 2017). Projeções indicam, entretanto, que até 2050 será necessário aumentar em 70% a produção global de alimentos, o que demanda crescimento médio de 2,8% ao ano — taxa superior à atual, de 1,9% (Pawlak; Kołodziejczak, 2020; Fuglie; Morgan; Jelliffe, 2023).

Nesse cenário, a extensão rural adquire nova centralidade. Mais do que instrumento de difusão tecnológica, ela se consolida como prática que alia produtividade à sustentabilidade, à equidade e ao respeito à diversidade dos sistemas produtivos. Caporal e Ramos (2006) defendem que a extensão rural moderna deve pautar-se pela construção participativa do conhecimento, valorizando os saberes locais e a interação entre diferentes atores sociais.

Responsável pela coordenação nacional das políticas de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) desde 2014, a ANATER foi criada com a missão de fomentar a inovação tecnológica no meio rural, estimular a apropriação social do conhecimento científico e promover o desenvolvimento sustentável (Anater, 2014). Suas atribuições incluem a implementação de programas de ATER que elevem a produtividade e contribuam para a melhoria da renda e da qualidade de vida dos produtores.

Contudo, a atuação da ANATER tem sido alvo de críticas. Pesquisadores como Thompson, Bergamasco e Borsatto (2017) apontam dificuldades da agência em promover a participação ativa dos beneficiários e em desenvolver estratégias que superem a lógica verticalizada de transferência de tecnologia, tradicionalmente predominante na extensão rural brasileira.

É nesse contexto que a análise da comunicação institucional da ANATER se torna relevante. Conforme Marchiori (2005), a comunicação institucional não se limita à divulgação

informativa, mas constitui processo estratégico de construção de identidade, articulação de sentidos e consolidação de vínculos entre a organização e seus públicos. No caso da extensão rural, uma comunicação eficiente deve promover não apenas a visibilidade da agência, mas também o engajamento ativo dos produtores na cocriação de soluções.

A comunicação institucional da ANATER, portanto, não pode ser tratada como função acessória. Ela é componente estrutural da política pública de extensão rural e deve incorporar práticas condizentes com os princípios da comunicação pública, orientada pela transparência, prestação de contas, participação e fortalecimento da cidadania (Luvizotto; Volpato; Sena, 2024). Especialmente diante das transformações provocadas pela digitalização, torna-se imprescindível que a ANATER atue em plataformas digitais com linguagem acessível, estratégias dialógicas e ações que contemplem a heterogeneidade dos públicos rurais.

Com destaque para o Instagram — rede social mais acessada pelos produtores rurais brasileiros (Sebrae, 2022) — e para o site oficial da ANATER (<https://www.anater.org/>), este estudo propõe analisar de que modo esses canais têm sido utilizados na promoção da extensão rural. Parte-se do pressuposto de que o uso estratégico das mídias digitais pode fortalecer a missão da agência ao ampliar o acesso a inovações, disseminar práticas sustentáveis e promover a cidadania no campo.

Assim, o presente texto articula o referencial teórico da comunicação pública e institucional à análise dos conteúdos publicados pela ANATER em seus canais digitais. A pergunta que orienta a investigação é: a comunicação institucional realizada pela ANATER em seus canais digitais oficiais responde aos objetivos de criação da agência em promover a extensão rural no Brasil?

A relevância deste estudo reside na necessidade de compreender o papel da comunicação institucional enquanto vetor das políticas públicas de extensão rural em um contexto marcado por desafios comunicacionais, tecnológicos e democráticos. Investigar como a ANATER comunica suas ações no ambiente digital contribui para a avaliação de sua efetividade institucional e para a proposição de práticas mais coerentes com os princípios da extensão rural participativa, sustentável e cidadã.

## **1 A COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL DA ANATER NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EXTENSÃO RURAL**

Regulamentada em 2014, a ANATER só iniciou efetivamente suas atividades em 2016, respondendo a uma demanda histórica de organizações de agricultores familiares, entidades federais, pesquisadores e técnicos do setor rural desde os anos 2000 (Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, 2020). Sua criação visava fortalecer a política pública de assistência técnica e extensão rural, frente à crescente necessidade de modernização produtiva e desenvolvimento sustentável no campo.

A extensão rural, segundo Alves, Santana e Contini (2016), tem papel estratégico ao conectar os avanços científicos às práticas cotidianas dos produtores, traduzindo o saber técnico em soluções adaptadas à diversidade socioprodutiva brasileira. Mais que difundir tecnologias, deve promover a adaptação e capacitação, considerando os contextos socioeconômicos e culturais locais.

Essa dinâmica, contudo, varia conforme o perfil dos produtores. Os grandes, em geral mais capitalizados, acessam conhecimento por meio de agentes privados — consultores, revendedores, empresas de máquinas e corporações integradoras. Já pequenos e médios produtores dependem, muitas vezes exclusivamente, do suporte público para obter informações técnicas, diversificar culturas, aprimorar o manejo e acessar mercados mais dinâmicos (Alves; Santana; Contini, 2016). A ausência de políticas públicas robustas de extensão aprofunda desigualdades estruturais e fragiliza a sustentabilidade desses segmentos.

O papel da ANATER torna-se ainda mais relevante diante das novas exigências por sustentabilidade ambiental, segurança alimentar e desenvolvimento territorial inclusivo. A superação da lógica difusionista demanda uma abordagem dialógica, na qual produtores e extensionistas constroem soluções conjuntamente, com base nos saberes locais. Isso exige da comunicação institucional um papel estratégico, capaz de fomentar vínculos de confiança, promover o diálogo intercultural e consolidar a legitimidade da agência.

Compreender a atuação da ANATER, portanto, requer analisar suas estratégias comunicacionais, não como aspecto acessório, mas como componente estrutural de sua ação

pública. A comunicação institucional é central para a construção da imagem da agência, articulação de sentidos compartilhados e fortalecimento dos laços com seus públicos (Marchiori, 2005).

No caso da ANATER, essa função se complexifica por sua natureza jurídica e por estar vinculada ao Ministério da Agricultura e Pecuária. Sua comunicação institucional incorpora características da comunicação institucional política, definida por Matos (2009) como aquela realizada por entes públicos para construir legitimidade, prestar contas e fortalecer vínculos democráticos. Trata-se de um processo orientado pelo princípio da transparência e da informação como direito do cidadão.

Dessa forma, a comunicação da ANATER deve garantir não apenas visibilidade institucional, mas também ampliar o acesso às informações técnicas, estimular a participação dos produtores e consolidar sua função pública. A comunicação institucional integra a missão da agência e contribui diretamente para a eficácia das políticas públicas que ela implementa.

Nesse contexto, a presença digital da ANATER assume papel central. Websites, redes sociais e plataformas digitais tornam-se instrumentos estratégicos de interação, escuta e mobilização. O uso adequado desses canais é essencial para fortalecer a visibilidade pública da agência, ampliar o impacto de suas iniciativas e legitimar sua atuação junto ao meio rural.

A ANATER reconhece como canais oficiais de comunicação digital: o site institucional, os perfis no Instagram, Facebook, X (antigo Twitter) e LinkedIn. Essa estrutura está alinhada à perspectiva de Kotler e Kartajaya (2017), para quem as mídias digitais constituem canais prioritários de relacionamento com os públicos estratégicos, especialmente na construção da identidade institucional e na articulação de comunidades de interesse.

Contudo, a comunicação digital não substitui a importância das ações presenciais, sobretudo em regiões com baixa conectividade. Assim, o modelo híbrido — que articula ações digitais e presenciais — se apresenta como alternativa eficaz para uma extensão rural inclusiva. O site oficial da ANATER é o principal veículo da sua comunicação institucional política digital. Sua homepage destaca notícias que funcionam como instrumento de prestação de contas e reforço da imagem pública. Outras seções apresentam missão, estrutura, serviços e

instrumentos de transparência, como o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), a prestação de contas e a agenda institucional (Ministério da Gestão..., 2013).

A plataforma ainda oferece links diretos para o Sistema de Gestão ATER (SGA), área de EaD (atualmente indisponível), intranet, chamadas públicas, editais vigentes e áreas de parcerias. Com isso, busca atender às demandas informacionais tanto do público externo quanto da gestão interna.

Apesar dessa proposta, o site apresenta limitações recorrentes. Entre 2024 e 2025, observou-se instabilidade no carregamento de textos e imagens, além de indicações frequentes de que o portal se encontra “em atualização”. Tais falhas comprometem a experiência do usuário e a transparência institucional, gerando ruídos que afetam a percepção de legitimidade pública. No atual cenário digital, a existência de canais não é suficiente: é preciso garantir qualidade na experiência informacional, atualização sistemática e manutenção constante. Para a ANATER, cujo público é heterogêneo e distribuído em diferentes contextos sociotécnicos, essas falhas impactam diretamente sua missão extensionista ao dificultar o acesso equitativo à informação. Nas redes sociais, a ANATER se identifica com a frase: “Assistência Técnica e Extensão

Rural pública para fortalecer a Agricultura Familiar e alimentar o Brasil!”. Essa síntese orienta sua atuação digital e guia a produção de conteúdo adaptado a cada plataforma. Apesar da presença multicanal, observa-se que o alcance institucional ainda é limitado fora do Instagram. Em abril de 2024, a agência contava com apenas 19 seguidores no X, 66 no Facebook e 934 no LinkedIn. Esse cenário revela a baixa capilaridade da ANATER em canais que, embora relevantes, não foram consolidados como espaços eficazes de diálogo.

O Instagram, por outro lado, apresenta desempenho expressivamente superior, reunindo mais de 10 mil seguidores (abril/2024) e consolidando-se como principal ferramenta de articulação com os públicos. Isso justifica a escolha metodológica deste estudo, que foca a análise da comunicação institucional no site oficial e no perfil do Instagram, canais de maior impacto. Criado em junho de 2022, o perfil @anater.ater é o principal canal de comunicação direta com a sociedade. A presença é estruturada por meio de Destaques categorizados — “10 anos”, “Quem somos”, “Em números” e “Programas” — que condensam informações institucionais de forma



acessível e visualmente dinâmica. No feed, predominam peças gráficas com imagens humanas e ilustrações, estratégia que busca construir identificação com o público. Embora essa estética reforce a institucionalidade da comunicação, limita a exploração de formatos audiovisuais mais interativos, como vídeos curtos e reels, que atualmente são os mais consumidos nas redes.

A centralidade do Instagram na estratégia da ANATER é corroborada por dados do Sebrae (2022), segundo os quais essa é a rede social mais acessada pelos produtores rurais brasileiros. Isso reforça a pertinência de priorizar esse canal na comunicação institucional, sobretudo por seu potencial de engajamento e fortalecimento dos laços com os diferentes segmentos da agricultura familiar.

Ainda assim, persistem desafios quanto à frequência de atualização, à diversidade de formatos e à interação com os seguidores. Uma comunicação institucional eficaz nas redes sociais exige mais que presença: requer planejamento de conteúdo, estratégias de engajamento e abertura ao diálogo. Apenas assim a ANATER poderá consolidar sua legitimidade comunicacional e ampliar a efetividade de sua atuação pública.

## **2 CRÍTICAS AO DESEMPENHO DA ANATER E À PERMANÊNCIA DO MODELO EXTENSIONISTA DIFUSIONISTA**

Diversos estudos ao longo da última década vêm criticando a atuação da ANATER no Brasil. Autores como Zarnott, Dalbianco, Neumann e Fialho (2017), Diniz e Hespanhol (2016), Thompson, Bergamasco e Borsatto (2017) e Alves, Santana e Contini (2024) apontam que, embora formalmente alinhada à Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), a agência reproduz práticas baseadas no modelo difusionista de transferência de tecnologias, em detrimento dos princípios participativos e agroecológicos propostos pela política pública.

A crítica recai principalmente sobre a adoção de uma lógica vertical de comunicação e inovação, centrada na transferência unidirecional de pacotes tecnológicos desenvolvidos em centros de pesquisa aos produtores, sem valorização dos saberes locais nem das especificidades socioterritoriais. Tal abordagem distancia a ANATER de concepções contemporâneas de extensão rural, que a compreendem como processo dialógico, inclusivo e sensível ao território.

Como destacam Silva e Müller (2015), a trajetória da extensão rural no Brasil passou por três fases. A primeira, chamada “humanismo assistencialista” (1948–1962), foi marcada pela tentativa de induzir mudanças de comportamento com base em comunicações padronizadas e políticas assistenciais, desconsiderando as particularidades das comunidades. A segunda, “difusionismo produtivista” (décadas de 1960 a 1980), inspirada nos modelos estadunidenses, concentrou-se na disseminação de tecnologias intensivas em insumos e maquinário, novamente com desprezo pelo saber local.

A partir dos anos 1990, emergem críticas a esse modelo e ganham força abordagens participativas e agroecológicas que valorizam a construção compartilhada de soluções. A formalização da PNATER em 2010 buscou consolidar esse paradigma, definindo a extensão rural como um processo educativo contínuo e dialógico, adaptado às realidades dos públicos rurais. No entanto, a ANATER tem enfrentado dificuldades em abandonar completamente os paradigmas difusionistas. Essa resistência compromete tanto a efetividade de suas ações quanto sua legitimidade junto aos públicos de interesse, tornando premente a revisão de suas estratégias, inclusive na comunicação institucional.

Nesse sentido, Bordenave (1993) denuncia o modelo difusionista como promotor da “incomunicação”, ao desconsiderar os códigos culturais dos destinatários e inviabilizar o feedback. O resultado é uma comunicação impositiva, que reduz a possibilidade de apropriação crítica do conhecimento e enfraquece a eficácia extensionista.

Em contraponto, o humanismo crítico, que marca a fase mais recente da extensão rural desde os anos 1980, é influenciado pela pedagogia freireana e propõe práticas educativas baseadas na escuta, no diálogo e na valorização das experiências coletivas (Freire, 1992). Nesse paradigma, o produtor rural é reconhecido como sujeito ativo da aprendizagem e da transformação de sua realidade.

A comunicação, nesse contexto, torna-se mediação essencial do processo educativo, superando o papel de simples transmissão para constituir um espaço de construção coletiva de saberes. A ampliação das mídias sociais e digitais reforça esse potencial. Como observam Pinheiro e Guimarães (2017), tais canais abrem novas possibilidades de interação horizontal entre produtores, técnicos, pesquisadores e instituições.

Com base nesse referencial, este estudo propõe uma análise crítica das práticas comunicacionais da ANATER, investigando se os limites apontados pela literatura se reproduzem em suas estratégias no ambiente digital, por meio da análise de conteúdos no site oficial da agência e em seu perfil no Instagram.

### **3 METODOLOGIA E ANÁLISE DOS CANAIS DIGITAIS DA ANATER**

Este estudo analisou o site oficial da ANATER e seu perfil no Instagram, com o objetivo de verificar de que maneira esses canais digitais são utilizados na operacionalização da comunicação institucional política voltada à extensão rural. A abordagem metodológica adotada baseia-se na Análise de Conteúdo proposta por Bardin (1991), com ênfase na vertente categorial, aplicando-se à totalidade das publicações realizadas entre 1º e 31 de janeiro de 2025. Foram identificadas e classificadas todas as postagens com base nas estratégias de comunicação institucional política descritas por Kotler e Keller (2006), compreendidas aqui como ações comunicacionais sistemáticas que buscam informar, mobilizar e influenciar atitudes e comportamentos dos públicos.

No período analisado, o site da ANATER não apresentou atualizações em sua seção de notícias, principal espaço de destaque da página inicial. As publicações anteriores, disponibilizadas na aba “Sala de imprensa”, tampouco evidenciam ações de comunicação extensionista, restringindo-se à divulgação de eventos institucionais e informações administrativas. A área “Transparência e prestação de contas” foi a única a apresentar atualizações, com a postagem de materiais referentes a documentos públicos como convênios editais e licitações. A aba “Serviço de Informação ao Cidadão (SIC)” é a única a apresentar a possibilidade de interação ao público, mas o faz por meio de um formulário de requisição de conta, cujo prazo de resposta é de, em média, 20 dias, como destaca o próprio site. A plataforma disponibiliza também outros métodos de obtenção de informação por parte do público, na área “Sistema Eletrônico de Informações – SEI”, com links de acesso a documentos e formulários externos de requisição informativa. Complementando o quadro de conteúdos do site, há duas abas destinadas a apresentar a estrutura e os serviços da ANATER.

Além da ausência de atualizações, de interatividade e de agilidade no processo de resposta aos usuários, o site enfrenta problemas técnicos, como falhas no carregamento de conteúdos, e não dispõe de seções voltadas à orientação direta de produtores, como materiais trazendo recomendações técnicas e boas práticas de manejo agrícola. Com a análise da plataforma, depreende-se que o produtor, interessado em aplicar a extensão rural em sua dinâmica de produção, não só deixa de ter acesso a instruções que poderiam estar disponíveis para consulta facilitada, mas também é desencorajado a questionar a ANATER, por fatores como o número de processos envolvidos até a obtenção da informação – que deve ser feita através de formulários, muitas vezes fora do próprio site – e o tempo de resposta da instituição.

No perfil da ANATER no Instagram (@anater.ater), foram coletadas 19 publicações, realizadas ao longo do mês de janeiro de 2025. Os conteúdos publicados em formato de imagem estática e vídeo, na conta que acumula mais de 11 mil seguidores, no entanto, não contemplam ações com viés extensionista, seja sob uma perspectiva difusionista, seja alinhado ao humanismo crítico.

O presente estudo analisou cada uma das postagens, desde o conteúdo imagético até o texto de apoio e as interações alcançadas por elas, identificando o privilégio a temas institucionais, como eventos, reuniões e resultados administrativos, o que revela uma estratégia centrada na afirmação da imagem institucional. A Tabela 1 apresenta as estratégias de comunicação identificadas no perfil do Instagram na ANATER, através da categorização aplicada segundo a metodologia de Análise de Conteúdo.

**Tabela 1** – Categorias de postagens da ANATER no Instagram – perfil @anater.ater

<b>Categoria/estratégia</b>	<b>Índices</b>	<b>Número de posts</b>
Propaganda de ações institucionais realizadas junto a stakeholders	Postagens que apresentam resultados, parcerias, reuniões de equipe, compromissos/ posicionamentos e espaços de atuação do órgão.	10
Demonstração da presença de representantes da Anater em eventos junto ao público	Postagens que apresentam a visita de membros da agência a comunidades, a aplicação de capacitações presenciais e presença em eventos de parceiros.	5

<b>Categoria/estratégia</b>	<b>Índices</b>	<b>Número de posts</b>
Publicações sobre efemérides	Postagens abordando datas comemorativas	3
Prestação de serviço	Postagem com explicação de algum fato aos produtores: especificamente no único caso apresentado, a explicação se referia a aposentadoria rural.	1

Fonte: Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (2025).

Diante das estratégias identificadas, contata-se a ausência de conteúdos de extensão do conhecimento técnico e científico que poderiam apoiar os produtores, o que compromete o uso do canal como ferramenta de apoio à missão da agência. Nesse sentido, os resultados também indicam que a média de interações nas postagens foi de 148 por publicação, com apenas 3% representando comentários, modalidade de interação mais relevante para o esclarecimento de dúvidas, o estímulo ao diálogo e o fortalecimento do engajamento com os conteúdos. Isso sugere um baixo grau de engajamento ativo dos seguidores, dado que o Instagram é a rede social mais acessada por produtores rurais no Brasil (Sebrae, 2022), essa limitação se mostra ainda mais significativa.

O estudo demonstra, portanto, que a ANATER não tem explorado plenamente seus canais digitais como instrumentos de comunicação extensionista, o que fragiliza sua capacidade de engajamento e compromete a efetividade de sua missão pública. Essa limitação se reflete na baixa oferta de conteúdos que promovam a troca de conhecimentos, a capacitação contínua dos produtores e o fortalecimento dos vínculos com os diferentes públicos atendidos. Ao não utilizar de forma estratégica ferramentas digitais, a instituição perde a oportunidade de ampliar seu alcance, diversificar as formas de assistência técnica e potencializar a disseminação de informações relevantes para o desenvolvimento rural sustentável.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente texto foi desenvolvido com o objetivo de responder à seguinte questão: a comunicação institucional realizada pela ANATER em seus canais digitais oficiais responde ao objetivo de criação da agência em promover a extensão rural no Brasil? A partir da análise dos principais canais digitais da instituição, o site oficial e o perfil no Instagram, foi possível

concluir que não há, por parte da agência, um esforço sistemático para aproveitar o potencial dessas plataformas no sentido de contatar, informar e engajar seus públicos de interesse por meio de ações de extensão rural.

Essa conclusão apoia-se na constatação de que, embora o mês de janeiro, período delimitado para a análise, concentre o plantio de culturas relevantes como milho safrinha, feijão, algodão e guaraná, nenhuma das publicações realizadas pela ANATER abordou informações técnicas, orientações de manejo ou disseminação de conhecimentos científico-tecnológicos que pudessem apoiar a produtividade e a sustentabilidade das atividades agrícolas. Tal ausência compromete a função estratégica da comunicação institucional política, que deveria se orientar não apenas pela divulgação institucional, mas também pelo atendimento às necessidades informacionais dos produtores rurais.

Do ponto de vista teórico, o texto articulou o debate crítico sobre o modelo de extensão rural praticado pela ANATER. Como demonstrado na revisão de literatura, autores brasileiros têm apontado a prevalência de práticas de caráter difusionista, em detrimento de abordagens baseadas no humanismo crítico e na participação ativa dos produtores. No entanto, a observação dos canais digitais da agência revelou que, no ambiente online — que, no caso do Instagram, atinge 58% do público rural brasileiro (Sebrae, 2022) —, nem mesmo a extensão rural de orientação difusionista está presente. Aproximadamente 78% das postagens no Instagram analisado concentram-se na divulgação de ações já realizadas pela agência, sem qualquer caráter educativo, formativo ou de incentivo à adoção de inovações tecnológicas.

A análise permitiu identificar não apenas a fundamentação empírica das críticas existentes sobre a atuação da ANATER, mas também evidenciou uma tendência da agência em privilegiar um modelo de comunicação institucional voltado à promoção da própria imagem. Essa prática aproxima-se de um viés propagandístico, centrado na apresentação de resultados administrativos e eventos concluídos, em detrimento de um modelo democrático de comunicação institucional política, baseado na transparência ativa, no diálogo e na promoção de processos educativos e extensionistas. A ausência de atualizações sistemáticas no site oficial da agência reforça essa constatação, revelando um distanciamento em relação aos princípios contemporâneos da comunicação pública (Luvizotto; Volpato; Sena, 2024).

Reconhecemos que a análise realizada possui limitações, tanto no que se refere à extensão temporal, restrita ao mês de janeiro de 2025, quanto ao foco em apenas dois canais digitais oficiais. Não obstante essas limitações, a investigação permitiu compreender que a estratégia de comunicação da ANATER, no período analisado, prioriza a afirmação da identidade institucional em detrimento do apoio efetivo à missão extensionista que motivou a criação da agência.

Esses resultados reforçam a necessidade de uma reflexão crítica sobre o papel da comunicação institucional política em organizações públicas de extensão rural, indicando a urgência de se promover práticas comunicacionais que integrem a dimensão informativa à dimensão educativa, ampliando o potencial de transformação social e de desenvolvimento sustentável no meio rural brasileiro.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, E. R. de A.; SANTANA, C. A. M.; CONTINI, E. Extensão rural: seu problema não é a comunicação. *In*: VIEIRA FILHO, J. E. R.; GASQUES, J. G.; CARVALHO, A. X. Y. de. **Agricultura, transformação produtiva e sustentabilidade**. Brasília: Ipea, 2016. p. 65–86
- AGÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL. **Gestão Estratégica**. 2020. Disponível em: <https://www.anater.org/index.php/gestao-estrategica/>. Acesso em: 10 de abril 2025.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL. **Institucional**. 2014. Disponível em: <https://www.anater.org/>. Acesso em: 20 jan. 2025.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL. **Perfil**. 2025. Instagram: anater.ater. Disponível em: <https://www.instagram.com/anater.ater/?hl=pt-br>. Acesso em: 03 fev. 2025.
- BARDIN, L. **Análisis de contenido**. Madri, MA: Ediciones Akal, 1991.
- BORDENAVE, R.D. Comunicação rural: discurso e prática. *In*: Congresso Brasileiro de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. **Comunicação rural: discurso e prática**. Viçosa, Brasil, 1993.
- CAPORAL, F. R.; RAMOS, L. de F. **Da extensão rural convencional à extensão rural para o desenvolvimento sustentável: enfrentar desafios para romper a inércia**. 2006. Disponível em: <https://encurtador.com.br/8oTXb>. Acesso em: 20 jan. 2025.
- FUGLIE, Keith; MORGAN, Stephen; JELLIFFE, Jeremy. World Agricultural Output and Productivity Growth Have Slowed. **International Agricultural Productivity**. (n.d.). U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service. 07 dez. 2023. Disponível em: <https://www.ers.usda.gov/amber-waves/2023/december/world-agricultural-output-and-productivity-growth-have-slowed>. Acesso em: 25 jan. 2025.

EMBRAPA. **Visão 2030: o futuro da agricultura brasileira**. 2017. Disponível em: <https://www.embrapa.br/visao/trajectoria-da-agricultura-brasileira>. Acesso em: 28 jan. 2025.

DINIZ, R. F.; HESPANHOL, A. N. A precarização do trabalho na extensão terceirizada: uma análise das chamadas públicas de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) no estado de São Paulo. **Extensão Rural**, [S.l.], v. 28, n. 1, p. e3, 2021.

FREIRE, P. **Extensão ou comunicação?** 10. ed. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra. 1992.

KOTLER, P.; KARTAJAYA, H.; SETIAWAN, I. **Marketing 4.0: do tradicional ao digital**. Tradução de Ivo Korytowski. Rio de Janeiro: Sextante, 2017.

KOTLER, P.; KELLER, K. L. **Administração de Marketing**. 12. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.

LUVIZOTTO, C. K.; VOLPATO, A. N.; SENA, K. E. R. Comunicação pública e movimentos sociais: práticas para construção da cidadania na pandemia de covid-19. **Organicom**, São Paulo, v. 21, n. 45, p. 118–132, 2024. Disponível em: <https://revistas.usp.br/organicom/article/view/224585>. Acesso em: 03 mar. 2025.

MARCHIORI, M. **Cultura e comunicação organizacional: um olhar estratégico sobre a organização**. São Caetano do Sul: Difusão, 2006.

MATOS, H. **Comunicação pública, esfera pública e capital social**. São Paulo: Atlas, 2009. MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS. **Sistema Eletrônico de Informações – SEI**. Disponível em: <https://www.gov.br/servicoscompartilhados/pt-br/assuntos/gestao-documental/sistema-eletronico-de-informacoes-sei>. Acesso em: 18 abr. 2025.

PAWLAK, K.; KOŁODZIEJCZAK, M. The Role of Agriculture in Ensuring Food Security in Developing Countries: Considerations in the Context of the Problem of Sustainable Food Production. **Sustainability**, [S.l.], v. 12, n. 13, p. 5488, 2020.

PEIXOTO, M. **Extensão Rural no Brasil — uma abordagem histórica da legislação**. Textos para discussão, 2008.

PINHEIRO, R. O.; GUIMARÃES, G. M. Tecnologias educacionais em rede como mediadoras do ensino-aprendizagem da Agroecologia: produção e uso do audiovisual nas ciências agrárias. **Extensão Rural**, [S.l.], v. 24, n. 3, p. 104-121, 2017.

SEBRAE. **Relatório de Inteligência: Uso de Redes Sociais no Agronegócio**. Brasília: Sebrae, 2022. Disponível em: <https://digital.pi.sebrae.com.br/>. Acesso em: 31 jan. 2025.

SILVA, N. G.; MULLER, L. Comunicação rural: evolução x potencialidades. **Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental – ReGet**, [S.l.], v. 19, n. 1, p. 121-128, 2015.

THOMPSON, C. R.; BERGAMASCO, S. M. P. P.; BORSATO, R. S. O histórico de criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER) e os desafios impostos a sua consolidação na conjuntura política de 2017. **Retratos de assentamentos**, [S.l.], v. 20, n. 1, p. 70-92, 2017.

ZARNOTT, A. V.; DALBIANCO, Vinicius Piccin; NEUMANN, Pedro Selvino; FIALHO, Marco Antonio Verardi. Avanços e retrocessos na política de extensão rural brasileira: análise crítica sobre a ANATER. **Revista de la Facultad de Agronomía**, La Plata, v. 116, n. 3, p. 107–119, 2017.



# LINGUAGEM SIMPLES JURÍDICA: COMUNICAÇÃO PÚBLICA E GOVERNAMENTAL EFETIVA NO PODER JUDICIÁRIO

Anthony Charles de Novaes da Silva<sup>1</sup>  
Thiago Gontijo Vieira<sup>2</sup>

## RESUMO

A linguagem jurídica é historicamente marcada por tecnicismos, obscuridade e estrutura complexa, o que compromete a efetividade da comunicação entre o Poder Judiciário e a população. Esse quadro dificulta o acesso à informação jurídica e, por consequência, à própria justiça, sobretudo em contextos de desigualdade social e educacional. O presente artigo parte da hipótese de que a adoção da Linguagem Simples Jurídica — aplicação dos princípios da Linguagem Simples ao Direito — pode melhorar significativamente a clareza, a acessibilidade e a eficiência da comunicação institucional no Judiciário. O problema de pesquisa consiste em compreender de que modo a Linguagem Simples Jurídica pode contribuir para superar os obstáculos comunicacionais típicos da linguagem jurídica tradicional. A metodologia adotada é qualitativa e inclui revisão bibliográfica interdisciplinar (Direito, Comunicação e Design), análise documental e estudo de casos de boas práticas no Poder Judiciário, com ênfase no Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples (CNJ, 2023). Ao final, pretende-se demonstrar que o uso estratégico da Linguagem Simples e do Legal Design fortalece a democracia informacional, promove a cidadania e contribui para um modelo comunicacional mais dialógico, transparente e centrado nas pessoas.

**Palavras-chave:** comunicação institucional; Legal Design; linguagem simples jurídica; Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples; Poder Judiciário.

## ABSTRACT

Legal language has historically been characterized by technical jargon, obscurity, and complex structures, which compromise the effectiveness of communication between the Judiciary and the general population. This scenario hinders access to legal information and, consequently, to justice itself—particularly in contexts marked by social and educational inequality. This article hypothesizes that the adoption of Plain Legal Language—the application of Plain Language principles to the legal field—can significantly improve the clarity, accessibility, and efficiency of institutional communication within the Judiciary. The research problem lies in understanding how Plain Legal Language can help overcome the communicative barriers inherent in traditional legal discourse. The methodology employed is qualitative and includes an interdisciplinary literature review (Law, Communication, and Design), document analysis, and case studies of best practices in the Judiciary, with a focus on the National Pact for Plain Language in the Judiciary (CNJ, 2023). Ultimately, the study aims to demonstrate that the strategic use of Plain Language and Legal Design strengthens informational democracy, promotes citizenship, and contributes to a more dialogical, transparent, and people-centered model of legal communication.

---

<sup>1</sup> Mestre pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, Programa de Pós-Graduação em Letras (PPGL). E-mail: anthonycharles.silva@mackenzista.com.br.

<sup>2</sup> Mestre pela Universidade Nove de Julho, Programa de Pós-Graduação em Direito. E-mail: thiago.gontijo@uni9.edu.br.

**Keywords:** institutional communication; Legal Design; plain legal language; National Pact for Plain Language in the Judiciary; Judiciary.

## 1 COMUNICAÇÃO PÚBLICA: UM BREVE INTROITO

A comunicação é parte fundamental das relações humanas, podendo ser veiculada em diversos formatos e meios – de forma falada ou escrita, textual ou visual, por exemplo. Tendo em vista que a publicidade dos atos é um princípio consagrado na Constituição Federal, como fundamento precípua à Administração Pública, faz-se necessário que a comunicação pública e governamental seja clara, acessível e eficiente.

A origem etimológica da palavra comunicação é “tornar comum”, e a comunicação só se verifica quando o seu conteúdo é compreendido pela pessoa destinatária. Shannon e Weaver (2005) criaram um conhecido fluxograma do processo de comunicação, contendo como elementos: o emissor (quem emite a mensagem); a mensagem (codificada, por meio de uma mídia); o receptor (quem recebe a mensagem e a decodifica, e fornece *feedback* ao emissor); e o ruído (que pode obstar a comunicação).

Esse processo (*comunicação*) se inicia com um emissor, que compartilha uma mensagem (texto, imagem, áudio) utilizando-se de um código, mediante o uso de uma mídia (tecnológica ou não). A mensagem é então decodificada pelo receptor, que fornece uma devolutiva sobre ela. Na ausência dessa devolutiva, não se pode dizer que a comunicação foi efetiva.

Comunicação e informação são diferentes, ressalte-se. A informação se refere ao conjunto de dados codificados que passa de uma pessoa emissora a uma pessoa receptora. A comunicação, por sua vez, é estabelecida apenas quando a informação é entendida, interpretada e devolvida ao emissor, num processo de retroalimentação – essa devolutiva ou *feedback* – caracteriza esse processo denominado *comunicação* (Matos, 2014).

O ruído representa a falha que pode ocorrer durante esse processo, obstando a decodificação da mensagem comunicada, a sua compreensão e a consequente devolutiva. Neto (2010, p. 56) afirma que o ruído pode ser qualquer interferência na comunicação, a exemplo de mensagem confusa, dispersão devido ao canal ou possível desinteresse da audiência.

No caso da comunicação pública/governamental no Poder Judiciário, essa comunicação é majoritariamente realizada de forma verbal, por meio do uso de palavras, ou seja, linguagem

oral ou escrita. De acordo com Torquato (1996), a função básica da comunicação em uma organização é promover o consentimento e a aceitação.

No que diz respeito à comunicação pública, esta é voltada para a pessoa cidadã, de maneira que deve informar e cumprir a função social que lhe é designada por lei. Dentre os 12 Princípios da Comunicação Pública, estabelecidos pela Associação Brasileira de Comunicação Pública, destacam-se:

- 1. Garantir o acesso amplo à informação:** A Comunicação Pública pressupõe o uso de meios plurais e linguagem simples, que garantam pleno acesso e compreensão da informação pelos diferentes estratos da sociedade.
- 2. Promover os direitos e a democracia:** A Comunicação Pública promove os direitos humanos, constitucionais e sociais, a democracia, o diálogo, a justiça, a equidade, a solidariedade, a diversidade, a busca do consenso e o exercício da cidadania.
- 3. Focar no cidadão:** A Comunicação Pública adota o foco e a perspectiva do cidadão. Viabiliza o atendimento às demandas, os anseios e os interesses do cidadão, adaptando as informações ao nível de conhecimento, às condições e às possibilidades de cada pessoa envolvida.
- 4. Atuar com eficácia:** A Comunicação Pública busca eficácia comunicativa. Deve zelar pela utilidade e relevância dos conteúdos veiculados (...) [e] ainda contar com indicadores de eficácia que possibilitem o seu aperfeiçoamento e o acompanhamento pela sociedade.

De acordo com Duarte (2012), a comunicação pública exige: (a) privilegiar o interesse público em detrimento do individual ou corporativo; (b) centralizar o processo no cidadão; (c) tratar comunicação como um processo mais amplo que informação; (d) adaptar os instrumentos às necessidades, possibilidades e interesses dos públicos; (e) assumir a complexidade da comunicação, tratando-a como uma coisa só.

A comunicação pública compreende a tríade informação, diálogo e participação. O Poder Público deve criar formas pelas quais a população possa reivindicar seus direitos, debater temas, opinar acerca de suas necessidades, fiscalizar as ações governamentais, demandar informações e

também o cumprimento dos deveres do Estado (Associação Brasileira de Comunicação Pública, 2021). Ainda, dentre as funções da Administração Pública, também reside a transmissão e informação clara e exata para a população.

## **2 O PODER JUDICIÁRIO – COMUNICAÇÃO E INFORMAÇÃO**

No Poder Judiciário, integrante da Administração Pública, frequentemente a comunicação não é eficaz como deveria. Esse estado de coisas é sintomático de questões mais profundas, que guardam relação com a forma como o Direito é construído e exercido. O cenário social contemporâneo se caracteriza por uma crescente demanda por acesso à justiça e compreensibilidade da informação jurídica. Essa demanda se torna ainda mais urgente em um contexto social marcado pela desigualdade social e pela dificuldade de acesso à informação<sup>3</sup>.

Desde os anos 1990 (Howe; Wogalter, 1994), se sabe que a informação jurídica é comunicada de maneira inadequada e que redesenhá-la pode revolucionar o sistema jurídico. A linguagem exerce inegáveis e poderosos efeitos sobre a sociedade, seja como expressão do pensamento, instrumento de comunicação, ou forma de interação, desempenhando um papel crucial na comunicação, na construção de significados e na reprodução de relações de poder.

No contexto jurídico, a linguagem assume uma dimensão ainda mais complexa, influenciando diretamente o acesso à justiça, a compreensão das normas jurídicas e a efetivação dos direitos dos cidadãos (Silva, 2024).

A linguagem jurídica, como um organismo vivo, respira e se transforma ao longo dos séculos, moldada pelas eras, culturas e sociedades que a cercam. Sua história é um fascinante percurso por meio de civilizações, desde as leis rudimentares talhadas em pedra até os complexos códigos jurídicos da era moderna. As raízes da linguagem jurídica se entrelaçam com as primeiras civilizações, onde a necessidade de leis e normas para garantir a ordem social se tornou premente.

---

<sup>3</sup> Todo cidadão tem o direito constitucional de obter dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, conforme prevê o art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal. No tocante ao setor privado, o inciso XIV do mesmo artigo garante a todos o acesso à informação, resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional.

Essa linguagem, muitas vezes, é repleta de termos técnicos, jargões e construções gramaticais complexas. Essa linguagem peculiar é resultado de uma longa tradição de formalidade e precisão, em que cada palavra e frase são escolhidas cuidadosamente, para expressar significados específicos. No entanto, essa tradição costuma sacrificar a clareza e a acessibilidade:

A linguagem jurídica, pois, deve ser mais simples, o que não deve implicar atecnia. Há de se afastar, em prol da socialização da Justiça, os excessos barrocos comuns no Direito, sem que se cogite de perda de critério ou precisão. [...] Em outras palavras, há que se ver aproximados o Direito e a realidade que se quer representar e dispor, servindo a simplicidade de elo a esses universos discursivos (Araújo Júnior., 2018, p. 116-117).

A linguagem jurídica complexa e hermética pode ter um efeito negativo sobre a percepção do *ethos* dos profissionais do Direito. Se a informação jurídica for inacessível, obscura ou excessivamente técnica, isso poderá afetar negativamente a percepção de credibilidade e de confiança dos indivíduos que não estão familiarizados com essa linguagem específica:

No Direito, é ainda mais importante o sentido das palavras porque qualquer sistema jurídico, para atingir plenamente seus fins, deve cuidar do valor nocional do vocabulário técnico e estabelecer relações semântico-sintáticas harmônicas e seguras na organização do pensamento (Damião; Henriques, 2020, p. 68).

Faltam (i) hierarquia e arquitetura informacionais adequadas, (ii) concisão, objetividade e clareza, (iii) elementos visuais pensados funcionalmente, e há excesso de arcaísmos (incluindo palavras e expressões em latim). A este respeito, cabe salientar que a linguagem jurídica pode ser apropriadamente vaga e ambígua (para abarcar a polissemia que lhe é inerente) mas ao mesmo tempo ser efetiva à finalidade a que se presta.

Nesse sentido, um ponto crítico guarda relação com a linguagem—é urgente problematizar o *juridiquês*! Uma comunicação mais fluida permite um relacionamento mais significativo com os clientes, transformando ideias em novos produtos e serviços e expressando a inovação. Nesse contexto, os profissionais jurídicos se posicionam como parceiros e realizadores e não mais como uma barreira a ser vencida.

Dessa forma, assuntos complicados podem ser abordados com facilidade e segurança, por meio de uma estrutura lógica de informação, que aumenta a confiança das pessoas e lhes traz estabilidade.

Para que a comunicação seja exitosa é preciso resistir ao excesso de linguagem técnica e culta, obstáculo à transmissão da mensagem. Usar termos desconhecidos do público destinatário

e recorrer a tecnicismos desnecessários não é demonstração de inteligência ou virtude, mas de obtusidade. Para tanto, técnicas como a Linguagem Simples e o Legal Design servem para mapear os pontos de ruído e formular mensagens construídas com base nas necessidades das pessoas a quem se destinam (Silva, 2024).

### 3 LINGUAGEM SIMPLES JURÍDICA E LEGAL DESIGN

A técnica de comunicação é um movimento social conhecida como Linguagem Simples (ou Linguagem Clara) se reflete na redação cujo texto, estrutura e *design* permitem (i) encontrar a informação buscada, (ii) compreender a informação lida e (iii) usar essa informação, ou seja, um estilo de redação que permite que os usuários/leitores tenham à sua disposição informações bem construídas e prontas para uso.

A Linguagem Simples Jurídica é o nome que se dá à Linguagem Jurídica aplicada ao Direito. Longe de ser simplista, informal ou esvaziada de conteúdo ou significação, seu uso permite maior clareza, acessibilidade e eficiência, gerando um ciclo virtuoso (Silva, 2024).

A falta de eficiência, clareza e acessibilidade do Direito vitima toda a população brasileira, privada de serviços públicos de qualidade e de entender a legislação, as decisões judiciais e as instâncias nas quais precisa resolver conflitos ou pleitear direitos.

O juridiquês<sup>4</sup> é o jargão que permeia o sistema jurídico, piorando a experiência dos cidadãos que o utilizam. Felizmente o decurso do tempo transforma, rompendo resistências anti-inovadoras e dando à luz o novo. Com o Judiciário e o setor jurídico, não é diferente.

A linguística e o *design* mostram, há anos, a urgência de repensar a Justiça e o Direito. A linguagem truncada, hermética e obscura é mecanismo de dominação política e linguística sobre os leigos, criando uma dependência em relação aos profissionais jurídicos, perpetuando desigualdades e exclusão e violando princípios constitucionais<sup>5</sup>.

4 Em inglês, é chamado de *legalese*; em espanhol, de *abogadézco*; em alemão, de *Juristendeutsch*; e, em francês, de *jargon juridique*.

5 Exemplificativamente: art. 1º, inciso III (dignidade da pessoa humana); art. 5º, *caput* (igualdade); art. 5º, inciso XXXV (acesso à justiça).

O Legal Design, por sua vez, é a aplicação do Design ao Direito para torná-lo mais claro, acessível e eficiente (Silva, 2023). Embora a subdivisão mais conhecida do Legal Design seja o design de informação, o Legal Design também abrange quatro outras vertentes: (i) design de produto; (ii) design de serviço; (iii) design organizacional; e (iv) design de sistemas.

O design de informação produz documentos, visualizações e explicações que simplificam o acesso à informação jurídica. O design de produto fornece ferramentas que ajudam os usuários a completar tarefas relacionadas ao direito com maior facilidade e menor esforço; e o design de serviço fornece uma melhor experiência para as pessoas envolvidas em processos relativos ao Direito – por sua natureza (ex., processo judicial) ou conteúdo (ex., fluxo de tarefas relativas a conteúdo jurídico).

O design organizacional cria práticas que ajudam os profissionais centrados no usuário a trabalhar melhor, e o design de sistemas permite que o sistema jurídico e a profissão jurídica funcionem melhor, criem valor e sirvam às pessoas, organizações e suas necessidades.

O Legal Design busca melhorar a experiência do usuário com o direito aplicando princípios e técnicas de design. A Linguagem Simples, por outro lado, visa a tornar a comunicação mais compreensível para todos, independentemente de seu nível educacional ou profissional.

A principal correlação entre os dois está no fato de que, juntos, eles contribuem para tornar a informação jurídica – e, portanto, a comunicação jurídica – mais acessível ao público em geral e para melhorar sua eficiência e usabilidade, tornando o sistema jurídico mais acessível, compreensível e eficaz para as pessoas, complementando-se mutuamente.

#### **4 O PACTO NACIONAL DO JUDICIÁRIO PELA LINGUAGEM SIMPLES, DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) E A NORMA ISO 24495:1-2023**

Não são novas as iniciativas de Linguagem Simples no Judiciário, voltadas a melhorar a comunicação neste contexto. De acordo com Fröhlich (2015):

[...] a jurista Fátima Nancy Andrigli, Ministra do Superior Tribunal de Justiça, lançou em 2005 o projeto “Entenda a Decisão”, que segue vinculado no seu site, oferecendo tradução intralingual de suas principais decisões. Seguindo o mote “ninguém valoriza o que não conhece”, a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) propôs, em 2005, uma “reeducação linguística nos tribunais e nas faculdades de Direito, com o uso de uma linguagem mais simples, direta e objetiva”.

No mesmo ano, a AMB lançou a cartilha “O Judiciário ao alcance de todos: Noções básicas de juridiquês” (AMB, 2007). Na sequência, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul lançou, em 2010, a campanha “Petição 10, Sentença 10”, com o mote “O que importa é a qualidade e não a quantidade. Seja objetivo em suas petições”. Em 2013, o Tribunal de Justiça de São Paulo também aderiu a mesma campanha.

No espírito de tornar melhor a comunicação pública governamental no Judiciário, foi lançado no final de 2023 o Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples, por iniciativa do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão fiscalizador do Judiciário brasileiro. Essa iniciativa teve como antecedentes o discurso de posse do Ministro Luís Roberto Barroso como Presidente do STF e a Recomendação nº 144 do CNJ.

No discurso, o Ministro Barroso apontou a comunicação – melhorar a interlocução com a sociedade e explicar didaticamente as decisões [judiciais] – como um eixo de sua gestão: “expondo em linguagem simples o nosso papel, explicando didaticamente as decisões, desfazendo incompreensões e mal-entendidos” (Barroso, 2023).

Em seu último ato como Ministra do STF, em setembro de 2023, a Ministra Rosa Weber promulgou a Recomendação nº 144 do CNJ, que recomenda o uso de Linguagem Simples e elementos visuais (Legal Design) que facilitem a compreensão da informação, indicando um futuro em que a falta de clareza ficará para trás.

Por sua vez, no final de 2023, foi lançado o Pacto, que compreende ações, iniciativas e projetos a serem desenvolvidos em todos os segmentos da Justiça e em todos os graus de jurisdição, com o objetivo de adotar linguagem simples, direta e compreensível a todos os cidadãos, impactando tanto a produção das decisões judiciais quanto a comunicação geral com a sociedade.

Após o lançamento do Pacto, foi criado pelo CNJ o *Selo Linguagem Simples*, por meio da Portaria CNJ nº 351/2023, sendo o Selo uma láurea para reconhecer as melhores iniciativas de Linguagem Simples desenvolvidas no Poder Judiciário, a ser concedido anualmente a partir de outubro/2024. O Selo foi regulamentado por meio da Portaria CNJ nº 143/2024.

Foram inscritas mais de 750 iniciativas de tribunais, conselhos e escolas do Poder Judiciário, enviadas até 31 de julho de 2024. Do total, mais de 60 projetos foram classificados, sendo premiados ao final 48 órgãos do Judiciário, que atingiram pelo menos 50 pontos no resultado total e que pontuaram em, ao menos, três dos cinco eixos de avaliação.



Internacionalmente, no que respeita à Linguagem Simples, foi publicado pela *International Organization for Standardization* (ISO) em junho de 2023 o primeiro padrão internacional de Linguagem Simples – a Norma ISO 24495-1:2023. Com o apoio da ABCPública, foi lançada em 2024 pela Associação Brasileira de Normas e Técnicas (ABNT) a versão brasileira da norma, a ABNT NBR ISSO 24495-1:2024.

Essa parte 1 da norma trata dos princípios e diretrizes que regem a Linguagem Simples e está prevista a publicação de uma segunda parte focada em informação jurídica.

A Linguagem Simples deve ser usada em todos os tipos de documentos, incluindo documentos jurídicos, técnicos e informativos, pois pode fazer uma diferença significativa na compreensão e no engajamento. Essa primeira parte da Norma ISO 24495:2023 se concentra em quatro aspectos principais da informação: **ser relevante, localizável, compreensível e utilizável**. Entre os pontos importantes da norma, destacam-se que: (i) a informação precisa ser relevante – permitir às pessoas leitoras obter aquilo de que precisam; (ii) a informação precisa ser localizável – permitir encontrar facilmente o que se busca; (iii) a informação precisa ser compreensível; (iv) a informação precisa ser utilizável. Para cada um desses eixos, a norma sugere a adoção de determinadas diretrizes.

Na plataforma da Rede de Inovação do Poder Judiciário (Renovajud) do CNJ, há diversos casos de estudo de aplicação da Linguagem Simples Jurídica demonstrando os benefícios de sua adoção, com vistas a uma comunicação verdadeiramente cidadã. Tais projetos envolvem diversos órgãos judiciais, como Tribunais de Justiça, Tribunais Regionais Eleitorais e Tribunais Regionais do Trabalho, envolvendo equipes multidisciplinares que combinam expertise comunicacional e jurídica.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A comunicação pública, em especial no contexto do Poder Judiciário, não pode mais prescindir da clareza, da simplicidade e da acessibilidade. Como demonstrado, a linguagem não é um mero instrumento neutro, mas um vetor de poder, inclusão ou exclusão, compreensão ou opacidade. Nesse sentido, é urgente superar o juridiquês, adotando práticas comunicacionais que respeitem a cidadania e promovam a justiça como valor acessível e não como privilégio técnico.

A Linguagem Simples e o Legal Design surgem como aliados estratégicos na transformação da cultura comunicacional do Direito, possibilitando que os documentos, serviços e sistemas jurídicos sejam compreendidos por todos, independentemente de sua formação ou condição social. Iniciativas como o Pacto Nacional pela Linguagem Simples e a regulamentação da ISO 24495-1:2023 indicam que essa mudança já está em curso – e deve ser fortalecida, a exemplo dos casos de estudo elencados no Renovajud.

Mais do que uma questão de estilo ou estética, trata-se de uma exigência democrática e constitucional: tornar o Direito compreensível é garantir o pleno acesso à justiça e o exercício da cidadania. Profissionais do Direito, órgãos públicos e instituições de ensino jurídico devem, portanto, assumir o compromisso de comunicar com empatia, clareza e responsabilidade social. Apenas assim será possível construir um Judiciário mais transparente, humano e efetivamente comprometido com os direitos de todas as pessoas.

## REFERÊNCIAS

- AARAUJO JUNIOR, Claudio Gomes de. **O conservadorismo achacoso da linguagem jurídica**. São Paulo: Árvore Digital, 2018.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA. **Guia de comunicação pública**. Brasília: ABCPública, 2021.
- BARROSO, L. R. **Gratidão, justiça e o país que queremos**. Discurso de posse de Luís Roberto Barroso. 2023. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2023/09/Discurso-de-posse-28set2023.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2025.
- DAMIÃO, Regina Toledo; HENRIQUES, Antonio. **Curso de Português Jurídico**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 68.
- DUARTE, Jorge. **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- FRÖHLICH, L. Redação jurídica objetiva: o juridiquês no banco dos réus. **Revista da ESMESC**, Florianópolis, v. 22, n. 28, p. 211–236. Disponível em: <https://doi.org/10.14295/revistadaesmesec.v22i28.p211>. Acesso em: 20 abr. 2025.
- HOWE, Julie E. WOGALTER, Michael S. The Understandability of Legal Documents: are they adequate? **Proceedings of the Human Factors and Ergonomics Society 38th Annual Meeting**, p. 438-442, 1994.
- INTERNATIONAL PLAIN LANGUAGE FEDERATION. **What is plain language?** [2025]. Disponível em: <https://www.iplfederation.org/plain-language/>. Acesso em: 20 abr. 2025.
- MATOS, Gustavo Gomes D. **Comunicação Empresarial sem Complicação: Como Facilitar a Comunicação na Empresa, pela Via da Cultura e do Diálogo**. 3. ed. Barueri: Manole, 2014.

NETO, Belmiro Ribeiro da S. **Comunicação Corporativa e Reputação**. São Paulo: Saraiva, 2010.

SILVA, Anthony Charles de Novaes da. Legal Design e Seguros: Impacto Real e Duradouro. *In*: CALAZA, Tales; FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura (Coord.). **Legal Design**: teoria e prática. 2. ed. Indaiatuba: Foco Jurídico, 2023. p. 285-301.

SILVA, Anthony Charles de Novaes da. **Linguagem Simples Jurídica**: clareza, tecnicidade e eficiência. 2024. Dissertação (Mestrado em Letras) - Programa de Pós-Graduação em Letras, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2024.

TORQUATO, Gaudêncio. **Comunicação Empresarial/Comunicação institucional**. São Paulo: Summus. 1996.

## A LINGUAGEM SIMPLES NO GOVERNO DIGITAL DO PARANÁ

Patricia Cristina Matuchewski<sup>1</sup>

### RESUMO

O serviço público costuma usar linguagem técnica ou jurídica em suas comunicações. Porém, essa não é a forma como a maioria das pessoas se comunica. O descompasso entre emissor e receptor gera prejuízos para o cidadão e a cidadã comuns, que precisam acessar, compreender e usar as informações disponibilizadas pela administração pública. Este trabalho pretende mostrar como a adoção de técnicas de Linguagem Simples pode tornar os serviços públicos mais acessíveis à população. A análise foi feita a partir do contexto histórico da Linguagem Simples, passando pelo panorama brasileiro e, por fim, usando textos da plataforma Paraná Inteligência Artificial (PIÁ), o governo digital do estado. Os textos do PIÁ foram comparados com materiais de outros governos digitais e com versões reescritas, utilizadas no próprio portal paranaense. Pelo estudo, é possível perceber que a Linguagem Simples vem sendo utilizada em governos de vários países há muitos anos e que, aos poucos, começa a avançar na esfera pública brasileira. O Paraná conseguiu se destacar nesse cenário, ao ser um dos primeiros estados a inserir a técnica nos textos dos serviços públicos digitais.

**Palavras-chave:** Linguagem Simples; comunicação pública; serviço público; Governo Digital; serviços digitais.

### ABSTRACT

Public services often use technical or legal language in their communications. However, this is not how most people communicate. The mismatch between how the sender and receiver communicate creates disadvantages for the average citizen, who needs to access, understand, and use the information provided by the public administration. This work aims to show how the adoption of Plain Language techniques can make public services more accessible to the population. The analysis was conducted based on the historical context of Plain Language, the Brazilian scenario, and finally, using texts from the Paraná Artificial Intelligence (PIÁ) platform, the state's digital government portal. The texts from PIÁ were compared with materials from other digital governments and with rewritten versions used on the Paraná portal itself. The study reveals that Plain Language has been used by governments in several countries for many years and is gradually starting to advance in the Brazilian public sphere. Paraná has stood out in this scenario, as it was one of the first states to incorporate the technique into the texts of its digital public services.

**Keywords:** Plain Language; public communication; public service; Digital Government; digital services.

---

<sup>1</sup> Especialista (Unicentro). Universidade Estadual do Centro-Oeste, Programa de pós-graduação em Inovação, Transformação Digital e e-gov. E-mail: patriciamatuchewski@yahoo.com.br.

## 1 INTRODUÇÃO

A linguagem usada no setor público costuma ser técnica ou jurídica. Isso porque, quase toda informação da administração pública tem origem ou se baseia em leis que, por sua vez, são escritas em um linguajar próprio, o jurídico.

O Estado Brasileiro foi formado, principalmente, por acadêmicos, advogados e pessoas relacionadas ao contexto jurídico, definindo um papel muito importante na construção das instituições e órgãos públicos com quem nos relacionamos até hoje ((011). Lab, 2020, p. 10).

Não é de se estranhar, portanto, que os textos no setor público sejam escritos ou explicados usando termos considerados comuns nesses dois contextos. É assim desde a origem do serviço público e em todos os lugares do mundo.

Textos com essas bases são, invariavelmente, burocráticos, com palavras pouco conhecidas da maioria das pessoas e explicações demasiadamente longas. No Brasil, essa forma de se expressar ganhou até verbete nos dicionários: burocratês. Na definição do Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa: “Linguagem pejada de tecnicidades do jargão dos burocratas; terminologia só compreensível a burocratas” (Houaiss; Villar; Franco, 2001, p. 532).

Essa forma de escrita começou a preocupar servidores públicos no meio do século passado, em países de língua inglesa. Ações iniciadas na Inglaterra e nos Estados Unidos levantaram a bandeira pelo direito de entender.

Em sua dissertação de mestrado, Fischer (2021, p. 80) cita que, em 1940, o então primeiro ministro do Reino Unido, Winston Churchill, emitiu um memorando no qual solicitava comunicados mais curtos, que fossem direto ao ponto (Cutts, 2013).

Depois dele, outro grande nome apareceria como incentivador do uso de uma forma menos rebuscada de comunicação: o escritor George Orwell. Considerado, atualmente, um grande inspirador do que viria a ser chamado de movimento de Linguagem Simples, Orwell publicou, em 1946, um texto sobre política e linguagem em que defendia uma escrita mais clara. Em meio a citações e exemplos de palavras que, na opinião dele, não faziam sentido, o escritor sugeria, entre outros pontos, não usar uma palavra longa, se uma curta puder ser utilizada; não usar expressões estrangeiras, termos científicos ou jargões, se houver termos do cotidiano para substituí-los; e escrever na voz ativa (Orwell, 1946, p. 13).

Ainda segundo a citada pesquisa de Fischer, paralelamente aos movimentos britânicos, começavam ações nos Estados Unidos. Em 1942, o Congresso daquele país aprovou a Federal Reports Act of 1942 [Lei Federal de Relatórios]. Tal legislação reforçava, entre outros pontos, a busca por uma comunicação pública mais clara e racional (United States, 1942).

Desde então, dezenas de outras ações surgiram naqueles países e a ideia de uma forma de escrita mais simples se espalhou para diferentes nações. A partir de 1970, surgiram movimentos na Austrália, no Canadá e na Suécia, e na década de 1990, na União Europeia e África do Sul. Nos anos 2000, foi a vez de México, Portugal, Colômbia, Peru, Chile e Argentina. Até que, mais recentemente, as ações começaram a acontecer também no Brasil, onde o texto do serviço público é semelhante ao de outras partes do mundo.

## **2 O CONTEXTO BRASILEIRO**

O serviço público brasileiro usa uma linguagem formal e burocrática. Porém, a maioria da população utiliza, em seu dia a dia, uma linguagem informal e, não raras vezes, fora da gramática padrão. Fica evidente que, o que um vai tentar transmitir, o outro não vai entender.

A diferença de linguagem entre emissor e receptor, por si só, já mostra a existência de um problema. A situação ganha maior grau de complicação quando analisamos a capacidade de entendimento da nossa população.

Desde 2001, a ONG Ação Educativa e o Instituto Paulo Montenegro realizam uma pesquisa para verificar o índice de alfabetismo da população. Na avaliação de 2024, 29% da população foi considerada analfabeta funcional. Segundo o Indicador de Alfabetismo Funcional (Inaf), 7% são pessoas analfabetas e 22% têm nível rudimentar de alfabetismo (Ação Educativa; Instituto Paulo Montenegro, 2024a).

De acordo com explicações da própria pesquisa, a pessoa com nível rudimentar de alfabetismo é “capaz de localizar informações explícitas, expressas de forma literal, em textos compostos essencialmente de sentenças ou palavras” (Ação Educativa; Instituto Paulo Montenegro, 2024b). Porém, “não consegue realizar tarefas do cotidiano que envolvam textos um pouco mais longos e complexos, ou que exijam alguma operação matemática mais elaborada” (Ação Educativa; Instituto Paulo Montenegro, 2024b).

Esse grupo, praticamente um terço da população, não conseguiria compreender um texto burocrático. E foi a partir de observações como essa que a Linguagem Simples se mostrou uma alternativa que poderia fazer diferença no serviço público brasileiro.

O movimento começou a ganhar força no Brasil em 2016, quando foi publicado o guia online *Orientações para Adoção de Linguagem Clara* (São Paulo, 2016). O material foi produzido em um projeto de cooperação entre o governo de São Paulo e o Reino Unido, e contou ainda com a participação do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR - NIC.br.

Depois deste guia, outro foi produzido pelo Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, do governo federal. Fugindo do “burocratês”: como facilitar o acesso do cidadão ao serviço público (Brasil, 2016) tem 12 páginas com orientações sobre como escrever de maneira clara, direta e concisa.

Em 2018, a pesquisadora Heloísa Fischer publicou seu primeiro livro sobre o assunto, *Clareza em textos de e-gov, uma questão de cidadania* (Fischer, 2018). A publicação “contribuiu para fomentar discussões sobre o uso de Linguagem Simples no setor público brasileiro” (Fischer, 2021, p. 97).

Em 2019 foi a vez do município de São Paulo lançar materiais de orientação por meio do Laboratório de Inovação em Governo, o (011).lab. Naquele ano, a prefeitura de São Paulo daria outro importante passo, criar o Programa Municipal de Linguagem Simples. No ano seguinte, esse Programa se tornaria lei: a Política Municipal de Inovação em Linguagem Simples (São Paulo, 2020).

O Programa da prefeitura paulistana incluía capacitação dos servidores, projetos de simplificação e a criação de uma rede disseminadora. No portal do (011).lab há a informação de que mais de oito mil pessoas haviam sido capacitadas até março de 2025 (São Paulo, 2025).

E como mais um passo dentro dessa estratégia, as orientações da política municipal foram transformadas em curso na Escola Nacional de Administração Pública (Enap), com carga de 20 horas.

Outro importante ator no fomento da Linguagem Simples no serviço público brasileiro foi o Íris, Laboratório de Inovação e Dados, do Governo do Ceará. O programa de

Linguagem Simples do Íris foi criado em 2019 e, desde então, produziu diversos materiais. O Laboratório também promove debates e palestras para divulgar e ajudar a disseminar o movimento (Ceará, 2024).

Os governos, as prefeituras e os diferentes órgãos da administração pública que começaram essas discussões abriram caminho para o que se tornaria inevitável durante o período da pandemia de Coronavírus. Enquanto os casos de Covid-19 se multiplicavam pelo país e o atendimento ao cidadão e à cidadã deixava de ser feito presencialmente, os governos se depararam com outra urgência: a de disponibilizar seus serviços de forma on-line e, mais do que isso, de uma maneira que as pessoas – sozinhas, sem um servidor para dar explicações –, pudessem entender. Foi naquele momento que se notou, de forma mais clara e inequívoca, que havia um descompasso entre a linguagem usada pelo serviço público e a capacidade de entendimento das pessoas.

Não convém citar todas as ações surgidas desde então. Importante mencionar, contudo, a criação da Rede Linguagem Simples Brasil e do Linguagem Simples Lab (LS Lab).

A Rede foi criada em março de 2021 e tinha como objetivo “cocriar um espaço público de debate, fomento e construção” (Rede Linguagem Simples Brasil, 2025a). No portal da Rede, em março de 2025, eram mais de mil participantes (Rede Linguagem Simples Brasil, 2025b).

O LS Lab foi uma iniciativa da servidora pública do Tribunal de Contas de Santa Catarina, Joseane Aparecida Corrêa. O Laboratório reúne trabalhadores do serviço público de todo país que, voluntariamente, se reúnem – de forma virtual – para discutir como tornar a linguagem de textos públicos mais acessível. Por meio do grupo, são realizadas palestras, oficinas e projetos de simplificação de editais públicos.

### **3 DIRETRIZES DE LINGUAGEM SIMPLES**

O Brasil tem uma norma para Linguagem Simples: a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), NBR ISO 24495-1. O texto é uma tradução da norma internacional ISO 24495-1:2023 — Plain Language. No trabalho de traduzir a ISO, a ABNT contou com a participação da Associação Brasileira de Comunicação Pública (ABCPública).

A norma da ABNT estabelece princípios e diretrizes para redação de textos em Linguagem Simples. O objetivo é que, com o uso da técnica, “os leitores consigam encontrar as

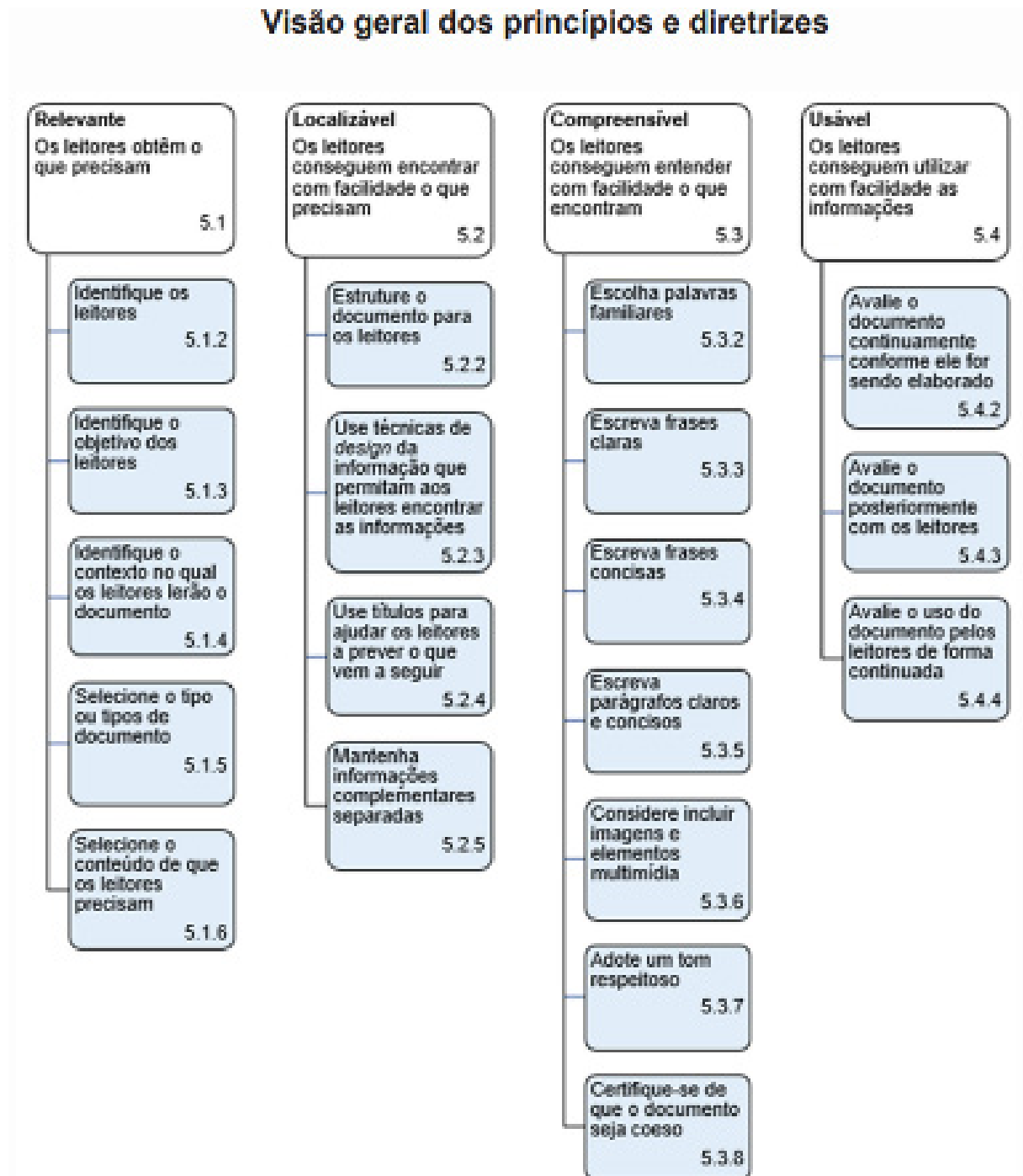


informações que precisam, entendê-las e usá-las” (Associação Brasileira de Normas Técnicas, 2024, p. vii).

As orientações estão divididas em princípios e diretrizes, conforme mostra a figura esquemática retirada da Norma ABNT.

**Figura1 – Princípios e diretrizes ABNT NBR 24495-1**

### Visão geral dos princípios e diretrizes



**Fonte:** Associação Brasileira de Normas Técnicas (2024, p. 12).

Cada um dos princípios engloba várias diretrizes, abrangendo elementos essenciais da Linguagem Simples.

Esse é o padrão técnicoatual para a redação de textos de maneira clara e acessível. Convém reforçar, entretanto, que a Norma foi publicada em julho de 2024. Antes da publicação da ISO, os autores de textos em Linguagem Simples no Brasil tinham como costume adotar as diretrizes utilizadas em outros países. No portal de governo digital do Paraná, por exemplo, foram usadas orientações da Plain Language Association Internacional e de materiais brasileiros, como a Apostila do curso Linguagem Simples no setor público, da prefeitura de São Paulo, os guias e manuais do Iris Lab, do estado do Ceará, e as orientações dos livros e cursos de Heloisa Fischer.

#### **4 LINGUAGEM SIMPLES NO PIÁ**

Desde 2018 o estado do Paraná tem um portal único de informações e serviços. Batizado, inicialmente, de Governo Digital, o site passou por algumas reformulações e, em 2019, foi rebatizado como Paraná Inteligência Artificial (PIÁ), passando a ser chamado apenas por PIÁ – nome que faz uma alusão ao menino curitibano, popularmente chamado de “piá”. Ao longo de todos esses anos, o PIÁ foi incorporando os mais diferentes tipos de serviços e, em junho de 2025, contava com 695 serviços estaduais e 18 municipais (Paraná, 2025c).

Além destes, pelo PIÁ, também é possível pesquisar os serviços federais, por meio de uma parceria com a rede gov.br. Ao buscar um assunto da alçada do Governo Federal no PIÁ, a pessoa é direcionada para o portal gov.br (Paraná, 2025c).

A autora dessa pesquisa começou a atuar no portal em 2019 e, por seis anos, foi uma das responsáveis por receber os textos dos serviços, revisá-los e publicá-los. Desde o início dessa atuação, havia a percepção de que as informações dos serviços que chegavam ao PIÁ eram, invariavelmente, escritas em uma linguagem técnica ou burocrática, que não seria entendida pelo público-alvo do portal: pessoas de todas as classes econômicas, sociais, culturais e com diferentes níveis educacionais.

Para tornar as informações mais claras, havia a necessidade de editar os textos – o que era feito a partir da experiência como jornalista. Ler e interpretar os materiais, refazer frases, trocar palavras, encurtar parágrafos ou reestruturar completamente os textos eram, de maneira

geral, ações simples. Difícil era a tarefa de convencer os servidores públicos responsáveis por aqueles serviços sobre a necessidade das mudanças. Os argumentos para contrariar o que era proposto variavam do “sempre foi assim” até o “não está complexo, eu entendi”.

As mudanças feitas nos serviços publicados no PIÁ seguiam a lógica de compreensão de texto aprendida na faculdade de jornalismo. Porém, não era uma técnica específica para serviços públicos, tampouco para serviços digitais, o que gerava uma dificuldade extra no trabalho de convencimento dos órgãos e das secretarias sobre a necessidade de simplificar as orientações. Com o aumento do uso e da divulgação das diretrizes de Linguagem Simples durante a pandemia de Covid-19, foi possível buscar conhecimento e, a partir disso, implantar a Linguagem Simples como o padrão a ser seguido nos textos do PIÁ.

A primeira ação nesse sentido foi a criação de uma página de orientações. Esse conteúdo trazia informações sobre as diretrizes de Linguagem Simples e foi criado para orientar servidores que produziam textos destinados ao governo digital. A página foi publicada no PIÁ em novembro de 2021 (Paraná, 2021). Daquele momento em diante, todo novo texto de serviço que fosse publicado no PIÁ deveria estar em Linguagem Simples.

O segundo movimento foi o de revisão. Os materiais que já estavam disponíveis no portal de serviços passaram por análise e reescrita de acordo com as diretrizes de Linguagem Simples. Essa etapa incluiu, inclusive, os textos que faziam parte do pacote legal do site, como o Termo de Aceite – documento de teor jurídico que o usuário do portal deve ler e concordar antes de fazer seu cadastro.

**Figura 2** – Termo de Aceite original

**Termo de Aceite**

O PIÁ – Paraná Inteligência Artificial – caracteriza-se como uma solução que permite ampliar a prestação de serviços e a integração entre a administração pública e o Cidadão.

De forma progressiva e evolutiva, novos conceitos e possibilidades de execução de serviços serão viabilizados, para oferecer uma melhor experiência para o Cidadão.

**Cláusula Primeira:** O presente Termo de Aceite tem por finalidade efetuar a adesão do Cidadão aos serviços personalizados do PIÁ.

**Cláusula Segunda:** O PIÁ prestará informações e serviços de forma individualizada, por meio de acesso web aos portais, pela utilização de aplicativos e por mensagens eletrônicas de interesse público, enviadas para e-mail e

[Visualizar em tela maior](#)

Revogar

Voltar

**Fonte:** Central de Segurança PIÁ (2022) – captura de tela.

**Figura 3** – Conteúdo integral do Termo de Aceite (transcrição para compreensão e legibilidade)

O PIÁ – Paraná Inteligência Artificial – caracteriza-se como uma solução que permite ampliar a prestação de serviços e a integração entre a administração pública e o Cidadão.

De forma progressiva e evolutiva, novos conceitos e possibilidades de execução de serviços serão viabilizados, para oferecer uma melhor experiência para o Cidadão.

**Cláusula Primeira:** O presente Termo de Aceite tem por finalidade efetuar a adesão do Cidadão aos serviços personalizados do PIÁ.

**Cláusula Segunda:** O PIÁ prestará informações e serviços de forma individualizada, por meio de acesso web aos portais, pela utilização de aplicativos e por mensagens eletrônicas de interesse público, enviadas para e-mail e celular cadastrados no PIÁ.

**Cláusula Terceira:** O Governo do Estado do Paraná utilizará as informações do cadastro PIÁ unicamente para os fins estabelecidos na Cláusula Segunda, assegurando ao Cidadão o sigilo dos dados armazenados.

**Cláusula Quarta:** Para a realização do cadastro PIÁ, é necessária e suficiente a concordância do Cidadão com as cláusulas estabelecidas neste instrumento, ora denominado Termo de Aceite.

**Cláusula Quinta:** O Cidadão concorda em:

1. Preencher correta e fidedignamente o conjunto de informações solicitadas no cadastro PIÁ;

2. Manter devidamente atualizados o endereço de e-mail e celular, especialmente por se tratarem de instrumentos de confirmação de segurança;
3. Em caso de extravio ou roubo do celular, deverá ser providenciado o seu bloqueio imediato, para evitar acesso indevido às suas informações pessoais.

**Cláusula Sexta:** Caso as situações apresentadas neste Termo de Aceite sejam significativamente modificadas ou afetem, de forma concreta, os direitos e deveres do Cidadão, essas lhe serão apresentadas, de forma clara, no momento em que vier a realizar um novo acesso autenticado ao PIÁ, dando-lhe a oportunidade de continuar concordando ou de desistir da adesão ao acesso personalizado à plataforma de Inteligência Artificial do Paraná.

**Cláusula Sétima:** Será facultada ao Cidadão a desistência do cadastro PIÁ, a qualquer tempo, mediante revogação do Termo de Aceite. Para tanto, ao fazer o login na plataforma de Inteligência Artificial do Paraná, o cidadão poderá acessar o seu perfil (cadastro PIÁ) e efetuar a revogação.

**Cláusula Oitava:** Serão facultadas às partes – Governo do Estado do Paraná e Cidadão – a desistência ou a suspensão do cadastro PIÁ, a qualquer tempo, decorrente de descumprimento das cláusulas aqui estabelecidas.

**Cláusula Nona:** Será facultada ao Governo do Estado do Paraná a suspensão do cadastro PIÁ, a qualquer tempo, decorrente de prática irregular, dolosa, de qualquer ação por parte do Cidadão, visando à obtenção de vantagens ilícitas por meio do uso do PIÁ.

Fonte: Transcrição elaborada pela própria autora para compreensão e legibilidade com base no texto da captura de tela da Central de Segurança PIÁ (2022).

Figura 4 – Termo de Aceite reescrito em Linguagem Simples

## Termos e Condições de Uso

O **PIÁ – Paraná Inteligência Artificial** – é uma solução que facilita a prestação de serviços e a integração entre a administração pública e o Cidadão/a Cidadã.

Conforme evolui, o portal oferece mais possibilidades de execução e novos serviços, proporcionando uma melhor experiência para o Cidadão/a Cidadã.

**Cláusula Primeira:** A finalidade deste Termo de Aceite é firmar a adesão do Cidadão/da Cidadã aos serviços personalizados do PIÁ. O cidadão/a cidadã deverá concordar com este Termo de Aceite ao final do preenchimento do cadastro individual e único, que permitirá acesso ao PIÁ por meio de login, com total segurança e privacidade dos dados.

**Cláusula Segunda:** O PIÁ prestará informações e serviços de forma individualizada, por meio de um portal na internet, que poderá ser acessado em computadores, notebooks e celulares. O PIÁ poderá enviar mensagens eletrônicas de interesse público para o e-mail e o celular informados no cadastro. O cadastro PIÁ também pode ser utilizado em sites e serviços de outros órgãos do Estado para realizar o login por meio da Central de Segurança.

**Cláusula Terceira:** O Governo do Estado do Paraná usará as informações do cadastro PIÁ apenas para o que foi estabelecido na Cláusula Segunda, garantindo ao Cidadão/a Cidadã a segurança de seus dados.

**Cláusula Quarta:** Para concluir o cadastro PIÁ e poder utilizar integralmente todos os serviços do portal, o Cidadão/a Cidadã deve concordar com as cláusulas deste contrato, chamado de Termo de Aceite.

**Cláusula Quinta:** O Cidadão/a Cidadã concorda em: I – Preencher corretamente as informações solicitadas no cadastro PIÁ; II – Informar e-mail e celular de uso exclusivo e mantê-los atualizados, já que são ferramentas de confirmação de segurança; III – Caso perca ou tenha o celular roubado, bloquear imediatamente o aparelho, para evitar acesso indevido às suas informações pessoais.

**Cláusula Sexta:** Se houver alguma mudança neste Termo de Aceite que afete os direitos e deveres do Cidadão/da Cidadã, o documento será apresentado novamente. Dessa forma, o usuário/a usuária poderá analisar as alterações e decidir se continua concordando com a adesão ao PIÁ ou se prefere desistir do acesso personalizado.

**Cláusula Sétima:** O Cidadão/a Cidadã poderá desistir do cadastro PIÁ, a qualquer momento. Para isso, basta fazer login no portal, acessar a aba “Meu perfil” / “Editar cadastro” / “Privacidade” e revogar o Termo de Aceite.

**Cláusula Oitava:** Tanto o Cidadão/a Cidadã, quanto o Governo do Estado do Paraná, poderão desistir ou suspender o cadastro PIÁ, a qualquer momento, se houver o descumprimento das cláusulas aqui estabelecidas.

**Cláusula Nona:** O Governo do Estado do Paraná poderá suspender o cadastro PIÁ, a qualquer momento, se houver prática irregular ou criminoso por parte do Cidadão/da Cidadã para obter vantagens ilegais por meio do uso do PIÁ.

Fonte: Central de Segurança PIÁ (2023) – captura de tela.

Figura 5 – Quadro comparativo entre os textos do gov.br e do PIÁ

Texto original	Texto simplificado
caracteriza-se como uma solução	é uma solução
é necessária e suficiente a concordância do cidadão com as cláusulas estabelecidas nesse documento	o Cidadão/a Cidadã deve concordar com as cláusulas desse contrato
preencher correta e fidedignamente o conjunto de informações solicitadas	preencher corretamente as informações solicitadas
será facultada ao cidadão a desistência do cadastro PIÁ, a qualquer tempo	o Cidadão/a Cidadã poderá desistir do cadastro a qualquer momento

Fonte: Elaborado pela própria autora (2025) com base no portal PIÁ (2023), grifo nosso.

Outro exemplo do uso da Linguagem Simples no PIÁ pode ser visto no serviço Emitir certificado de vacinação Covid-19 (Brasil, 2021). De responsabilidade do Governo Federal, o serviço era um dos mais buscados durante o processo de vacinação contra o coronavírus e, por sua relevância, achou-se válido incorporá-lo ao portal paranaense.

Durante o processo de revisão e readequação para publicação no PIÁ, siglas, termos técnicos e palavras desconhecidas do público foram eliminados – conforme as diretrizes de Linguagem Simples. A descrição, reformulada, ficou mais objetiva, mantendo apenas as informações relevantes (Paraná, 2025a).

**Figura 6** – Serviço Obter o Certificado Nacional de Vacinação COVID-19

## Obter o Certificado Nacional de Vacinação COVID-19

\* Certificado COVID-19\* , \* Certificado Vacinação COVID-19\* , \* CNVC \*

Avaliação: Sem Avaliação

Última Modificação: 15/07/2021

### ✓ O que é?

O Certificado Nacional de Vacinação COVID-19 é um documento que comprova a vacinação do cidadão contra a COVID-19. O Ministério da Saúde disponibiliza, por meio do **Conecte SUS Cidadão**, a possibilidade de o cidadão visualizar, salvar e imprimir o seu certificado.

Após a conclusão do ciclo vacinal, o registro da vacinação deverá ser inserido nos sistemas de informação integrados à Rede Nacional de Dados em Saúde - RNDs, Sistema de Informações do Programa Nacional de Imunizações/SI-PNI, Sistema e-SUS Atenção Primária à Saúde ou outros sistemas próprios, definidos pelos estados e municípios. Com esses dados enviados e processados para a RNDs/Ministério da Saúde, os dados são apresentados de forma automática no Conecte SUS. A partir desse momento, o cidadão poderá emitir o certificado no serviço vacina do aplicativo ou na versão web do Conecte SUS Cidadão.

Para o viajante: Apesar de não existir uma normativa internacional publicada, alguns países estão aceitando o Certificado Nacional de Vacinação contra a COVID-19 como comprovante de vacinação.

### ✓ Quem pode utilizar este serviço?

Todos os cidadãos que tiveram o ciclo vacinal finalizado contra a COVID-19 e tiveram seu Registro de Imunobiológico Administrado enviado à Rede Nacional de Dados em Saúde.

### ✓ 2. Passos para a realização deste serviço

- #### 1 Realizar o registro ao tomar a vacina

Ao tomar a dose integral da vacina (dependendo do imunizante - duas doses ou dose única) em um Centro de Imunização ou em uma Unidade Básica de Saúde, será realizado o registro, pelo profissional responsável, em sistema de informação ou em papel. No último caso, há um processo de digitação, organizado pela Vigilância Epidemiológica local, que em alguns casos podem ou não ser realizado pelo vacinador.

**Fonte:** Brasil (2021) – captura de tela.

**Figura 7 – Serviço Emitir Certificado Nacional de Vacinação Covid-19**



Fonte: Paraná (2025) – captura de tela.

**Figura 8 – Quadro comparativo entre os textos do gov.br e do PIÁ**

gov.br	PIÁ
<p><b>O que é</b></p> <p>O Certificado Nacional de Vacinação COVID-19 é um documento que comprova a vacinação do cidadão contra a COVID-19. O Ministério da Saúde disponibiliza, <b>por meio do Conecte SUS Cidadão</b>, a possibilidade de o cidadão visualizar, salvar e imprimir o seu certificado. Após a conclusão do <b>ciclo vacinal</b>, o registro da vacinação deverá ser <b>inserido nos sistemas de informação integrados à Rede Nacional de Dados em Saúde - RNDS, Sistema de Informações do Programa Nacional de Imunizações/SI-PNI, Sistema e-SUS Atenção Primária à Saúde ou outros sistemas próprios</b>, definidos pelos estados e municípios.</p>	<p><b>O que é</b></p> <p>Por meio desse serviço, você pode visualizar, salvar e imprimir o documento que comprova a vacinação contra a Covid-19. O certificado é disponibilizado pelo Ministério da Saúde</p>

Fonte: Elaborado pela própria autora (2025) com base nos portais gov.br (2021) e PIÁ (2025), grifo nosso.



**Figura 9** – Quadro comparativo entre os textos do gov.br e do PIÁ

gov.br	PIÁ
<p>Quem pode utilizar esse serviço</p> <p>Todos os cidadãos que tiveram o <b>ciclo vacinal</b> finalizado contra a Covid-19 e tiveram seu <b>registro de Imunobiológico Administrado</b> enviado à <b>Rede Nacional de Dados em Saúde</b>.</p>	<p><b>Quem pode emitir</b></p> <p>Pessoas que já tenham tomado as doses recomendadas pelo Ministério da Saúde – de acordo com orientações do fabricante da vacina.</p>

**Fonte:** Elaborado pela própria autora (2025) com base nos portais gov.br (2021) e PIÁ (2025), grifo nosso.

## 5 AVALIAÇÃO DA LINGUAGEM SIMPLES USADA NO PIÁ

As mudanças efetuadas no PIÁ a partir de 2021 passaram por um primeiro teste no ano seguinte, quando a Associação Brasileira de Entidades Estaduais e Públicas de Tecnologia da Informação e Comunicação (ABEP-TIC) analisou a linguagem usada nos governos digitais brasileiros. No Relatório de Aferição do Índice de Linguagem Simples nos Portais de Serviços dos Estados e Governo Federal, a ABEP-TIC avaliou uma amostra de 15 serviços “julgados serem básicos e de extrema relevância para o cidadão e poderiam dar uma boa visão do funcionamento destes Portais” (Associação Brasileira de Entidades Estaduais e Públicas de Tecnologia da Informação e Comunicação, 2022). A coleta dos dados foi feita por meio do formulário preenchido pelos estados na Dimensão 2 do Índice Nacional de Serviços Digitais do referido ano. Dentre as práticas avaliadas, foram analisados critérios como o uso de palavras de fácil entendimento e frases curtas, entre outros itens.

Como resultado dessa avaliação, o Paraná foi o estado com a melhor média geral, 42,33 - de uma nota máxima que poderia chegar a 60. O segundo colocado nesse ranking, o estado de Minas Gerais, ficou com média de 25,60.

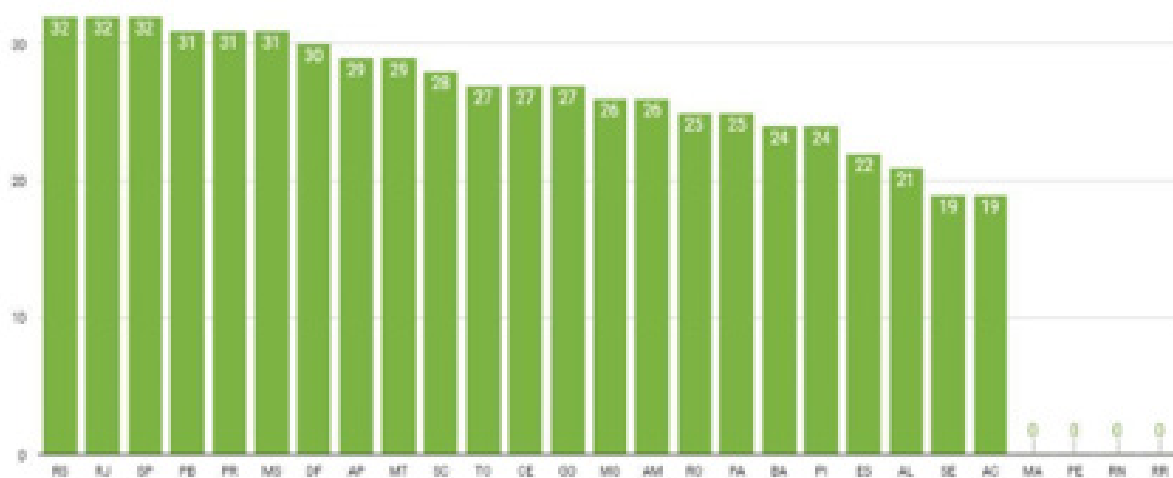
Individualmente, os textos que conquistaram as notas mais altas na avaliação de uso da Linguagem Simples, também foram do Paraná: os serviços de registro digital para abertura e alteração on-line de empresas e de registro digital para fechamento e/ou extinção on-line de empresas receberam a pontuação 57, em um máximo de 60.

Embora relevante, o levantamento da Associação Brasileira de Entidades Estaduais e Públicas de Tecnologia da Informação e Comunicação (2022) não integrou a avaliação nacional

de governo digital, tendo sido publicado posteriormente de forma on-line e sem conexão com a referida avaliação. Somente em 2024, a verificação de Linguagem Simples constou dentro do Índice Nacional de Serviços Digitais ainda assim, as notas não fizeram parte do ranqueamento geral. Nesse novo levantamento, foram analisadas sete práticas de Linguagem Simples em textos de dez serviços. A análise foi feita, primeiramente, por um algoritmo e, em seguida, por uma pessoa especialista em Linguagem Simples. A avaliação humana deveria revisar e corroborar as avaliações feitas pelo algoritmo (Associação Brasileira de Entidades Estaduais e Públicas de Tecnologia da Informação e Comunicação, 2024).

Nenhum dos 19 portais avaliados alcançou a nota máxima, de 35 pontos. Os sites de Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo tiveram os melhores desempenhos, chegando a 32 pontos. Pernambuco, Paraná e Mato Grosso do Sul ficaram empatados em segundo lugar, com 31 pontos, conforme figura abaixo:

**Figura 10** – Número de pontos e média por UF na Dimensão IV



**Fonte:** Associação Brasileira de Entidades Estaduais e Públicas de Tecnologia da Informação e Comunicação (2024) – captura de tela..

## CONCLUSÃO

A análise realizada mostrou como a adoção da técnica de Linguagem Simples pode tornar os textos do serviço público mais fáceis de serem entendidos, o que é crucial dentro do panorama brasileiro, evidenciado pelos dados do Inaf. A iniciativa do Paraná, que teve início em 2020, alcançou bons resultados ao ser avaliada por uma entidade como a ABEP-TIC. A partir do

exemplo paranaense, outros estados passaram a adotar a Linguagem Simples em seus portais de serviço e não só alcançaram o estado que foi pioneiro nessa iniciativa, como conseguiram avançar nos resultados. Diante do exposto, seria importante realizar um monitoramento contínuo nos portais de governo digital para avaliar o resultado dessas mudanças a longo prazo.

## REFERÊNCIAS

(011).LAB. **Apostila do curso Linguagem Simples no setor público**. São Paulo, 2020. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6181/1/Apostila%20do%20curso%20Linguagem%20Simples%20no%20Setor%20Pu%CC%81blico.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2025.

ACÇÃO EDUCATIVA; INSTITUTO PAULO MONTENEGRO. Alfabetismo no Brasil. **Indicador de Alfabetismo Funcional (Inaf)**. 2024a. Disponível em: <https://alfabetismofuncional.org.br/alfabetismo-no-brasil/>. Acesso em: 23 jun. 2025.

ACÇÃO EDUCATIVA; INSTITUTO PAULO MONTENEGRO. Nível Rudimentar. **Indicador de Alfabetismo Funcional (Inaf)**. 2024b. Disponível em: <https://alfabetismofuncional.org.br/nivel-rudimentar/>. Acesso em: 23 jun. 2025.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENTIDADES ESTADUAIS E PÚBLICAS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO. **Índice ABEP-2024**. 2024. Disponível em: <https://abep-tic.org.br/indice-abep-2024/>. Acesso em: 03 abr. 2025.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENTIDADES ESTADUAIS E PÚBLICAS

DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO. **Relatório de aferição do Índice de Linguagem Simples nos portais de serviços dos estados e Distrito Federal**. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://abep-tic.org.br/wp-content/uploads/2023/05/Relatorio-de-Analise-do-Indice-de-Linguagem-Simples-dos-Portais-de-Servico-Estados-e-DF.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2025.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR ISO 24495-1:2024**. Linguagem simples – Parte 1: Princípios e diretrizes norteadores. Rio de Janeiro: ABNT, 2024. Disponível em: <https://www.abntcatalogo.com.br/pnm.aspx?Q=RW1ucG5GWVJKZ-jBKSGRNZG5RMmhUNE9WUU5SSk80MS85TE9UQldabTIwcz0=>. Acesso em: 20 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Economia. **Fugindo do “burocratês”**: como facilitar o acesso do cidadão ao serviço público. Brasília, DF: Governo Federal, 2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/610>. Acesso em: 03 abr. 2025.

BRASIL. **Obter o Certificado Nacional de Vacinação Covid-19**. [2021]. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/certificado-nacional-de-vacinacao-covid-19>. Acesso em: 17 set. 2021.

CEARÁ. *Íris – Laboratório de Inovação e Dados do Governo do Ceará*. 2024. Disponível em: <https://iris.ce.gov.br/>. Acesso em: 24 mar. 2025.

CUTTS, Martin. **Oxford Guide to Plain English**. 4. ed. Oxford: Oxford University Press, 2013.

FISCHER, H. **Clareza em textos de e-gov, uma questão de cidadania**: subsídios do movimento mundial pela linguagem clara para facilitar a compreensão de textos que orientam cidadãos em ambientes de governo eletrônico. Rio de Janeiro: Com Clareza, 2018.

FISCHER, H. **Impactos da linguagem simples na compreensibilidade da informação em governo eletrônico**: o caso de um benefício do INSS. 2021. Dissertação (Mestrado em Artes e Design) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/53277/53277.PDF>. Acesso em: 19 out. 2023.

HOUAISS, A.; VILLAR, M. S.; FRANCO, F. M. M. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia, 2001.

ORWELL, G. **Politics and the English Language**. 1946. Disponível em: <http://gutenberg.net.au/ebooks03/0300011h.html#part42>. Acesso em: 23 jun. 2025.

PARANÁ. Emitir Certificado Nacional de Vacinação Covid-19. **Paraná Inteligência Artificial (PIÁ)**. 2025a. Disponível em: <https://pia.paas.pr.gov.br/servicos/Saude/Vacinas/EmitirCertificado-Nacional-de-Vacinacao-Covid-19-dloeEeoL>. Acesso em: 25 jun. 2025.

PARANÁ. Linguagem Simples no PIÁ. **Paraná Inteligência Artificial (PIÁ)**. 2025b. Disponível em: <https://pia.paas.pr.gov.br/linguagem-simples-pia>. Acesso em: 25 jun. 2025.

PARANÁ. **Plataforma de Inteligência Artificial do Paraná (PIÁ)**. 2025c. Disponível em: <https://pia.pr.gov.br>. Acesso em: 25 jun. 2025.

PLAIN LANGUAGE ASSOCIATION INTERNATIONAL. **What is plain language?** 2025. Disponível em: <https://plainlanguagenetwork.org/plain-language/what-is-plain-language/>. Acesso em: 22 mar. 2025.

REDE LINGUAGEM SIMPLES BRASIL. **A Rede Linguagem Simples Brasil**. 2025a. Disponível em: <https://redelinguagensimpl.wixstudio.com/rede-linguagem-br/blank>. Acesso em: 23 mar. 2025.

REDE LINGUAGEM SIMPLES BRASIL. **Quem faz parte?** 2025b. Disponível em: <https://redelinguagensimpl.wixstudio.com/rede-linguagem-br/blank>. Acesso em: 23 mar. 2025.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 17.316, de 6 de março de 2020**. Institui a Política Municipal de Linguagem Simples nos órgãos da administração direta e indireta. São Paulo, SP: Prefeitura Municipal [2020]. Disponível em: <http://leismunicipa.is/lwrfx>. Acesso: 26 mar. 2025.

SÃO PAULO (Município). Orientações para adoção de linguagem clara. **Programa Municipal de Linguagem Simples**. São Paulo, SP: Governo Municipal, 2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.seade.gov.br/view/singlep-age/index.php?pubcod=10044715&parte=1>. Acesso em: 06 mar. 2025.

SÃO PAULO (Município). **Programa Municipal de Linguagem Simples**. São Paulo, SP: Governo Municipal, 2024. Disponível em: <https://linguagensimples.prefeitura.sp.gov.br/sobre-o-programa/>. Acesso em: 24 mar. 2025.

UNITED STATES. **Federal Reports Act of 1942**. Public Law 77-831, 24 dez. 1942. Disponível em: <https://www.census.gov/about/history/historical-censuses-and-surveys/program-references/legislation/1942-1954.html>. Acesso em: 24 jun. 2025.

# COCRIAÇÃO COMUNICACIONAL COMO ESTRATÉGIA DE RELACIONAMENTO ENTRE PODER PÚBLICO E COMUNIDADES<sup>1</sup>

Janis Linda Loureiro Morais<sup>2</sup>  
 Julia Machado Biasibetti<sup>3</sup>  
 Patrícia Hammes Strelow<sup>4</sup>  
 Rafaela Redin Rubert<sup>5</sup>  
 Rosângela Florczak de Oliveira<sup>6</sup>

## RESUMO

Em um contexto de riscos (Beck, 2011) e ruptura entre cidadãos e governos (Castells, 2018), este artigo propõe a cocriação comunicacional como uma estratégia de relacionamento entre o poder público e as comunidades, fundamentada na perspectiva da comunicação enquanto relação e negociação (Wolton, 2023) e nos princípios da ética do cuidado (Brugère, 2023). Esta abordagem é materializada na experiência empírica *Comunicação para cultura do cuidado – estratégias para enfrentamento de desastres em comunidades vulneráveis de Porto Alegre*, projeto de extensão desenvolvido por integrantes de programas de pós-graduação da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), entre abril e maio de 2025, em dois bairros da capital gaúcha severamente atingidos pela inundação de maio de 2024. Embora ainda em desenvolvimento, a iniciativa aponta de maneira provisória que promover a cultura do cuidado por meio de práticas de cocriação comunicacional pode constituir-se em uma estratégia relevante para fortalecer a relação entre as comunidades e o poder público.

**Palavras-chave:** comunicação pública; comunicação de risco; ética do cuidado; desastres; inundação.

1 Pesquisa desenvolvida por integrantes do Grupo Cuidar\_Com (Grupo de Pesquisa CNPq Comunicação, Crise e Cuidado e Projeto de Extensão: Comunicação de risco em comunidades vulneráveis).

2 Jornalista, especialista em Comunicação, atua na Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional do Rio Grande do Sul (Metroplan). Mestranda em Comunicação na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-graduação em Comunicação Social. Bolsista PROEX da CAPES. E-mail: janis.m@edu.pucrs.br.

3 Mestra em Comunicação, pesquisadora do Grupo de Pesquisa Comunicação, Crise e Cultura do Cuidado (CNPq) Doutoranda em Comunicação Social na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-graduação em Comunicação Social, profissional colaboradora do Observatório Brasileiro de Comunicação de Crise. E-mail: j.biasibetti@edu.pucrs.br.

4 Mestre em Comunicação, jornalista do Instituto Federal Sul-rio-grandense (IFSul). Doutoranda em Comunicação Social na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-graduação em Comunicação Social. E-mail: p.hammes@edu.pucrs.br.

5 Jornalista, supervisora de Conteúdo e Relacionamento com a Imprensa da PUCRS. Mestranda em Comunicação na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-graduação em Comunicação Social. Bolsista do Programa de Excelência Acadêmica - PROEX da CAPES. E-mail: rubert@edu.pucrs.br.

6 Doutora em Comunicação, decana/diretora da Escola de Comunicação, Artes e Design (Famecos/PUCRS). Pesquisadora dos PPGs Teologia e Comunicação da PUCRS. Coordenadora do Grupo de Pesquisa CNPq Cuidar\_Com. E-mail: rosangela.florczak@pucrs.br.

## ABSTRACT

In a context of risks (Beck, 2011) and rupture between citizens and governments (Castells, 2018), this article proposes communicational co-creation as a relationship strategy between public authorities and communities. This proposal is grounded in the perspective of communication as relation and negotiation (Wolton, 2023) and in the principles of the ethics of care (Brugère, 2023). This approach is materialized in the empirical experience *Communication for a Culture of Care – Strategies for Disaster Response in Vulnerable Communities of Porto Alegre*, an extension project developed by members of graduate programs at the Pontifical Catholic University of Rio Grande do Sul (PUCRS), between April and May 2025, in two neighborhoods of Porto Alegre severely affected by the May 2024 flood. Although still under development, the initiative already suggests that promoting a culture of care through communicational co-creation practices can serve as a relevant strategy to strengthen the relationship between communities and public authorities.

**Keywords:** public communication; risk communication; ethics of care; disasters; flood.

## 1 INTRODUÇÃO

Em um contexto social marcado por uma profunda ruptura entre cidadãos e governos que vem consolidando o colapso gradual do modelo de representação (Castells, 2018), as dificuldades de comunicação entre o poder público e as comunidades se evidenciam como grandes desafios do nosso tempo.

Mesmo diante das transformações tecnológicas e midiáticas que surgem e se atualizam em alta velocidade como promessas de benefícios comunicacionais - em especial nas formas de interação na esfera pública (Habermas, 2023) - é fato que, de maneira geral, as pessoas não confiam mais na capacidade das instituições públicas de cuidá-las e resolver seus problemas (Bauman; Bordoni, 2016).

Essa falta de credibilidade, de modo recursivo (Morin, 2015), não retroalimenta apenas os problemas de comunicação, mas também a própria efetividade da gestão governamental. Na administração pública a credibilidade é um elemento das políticas públicas que, aliada ao fator da eficiência, ganhou relevância nas últimas décadas. Ela se baseia na existência de regras pré-anunciadas por instituições independentes ao “jogo político” e que não teriam o poder de influenciar na sua construção (Souza, 2006, p. 35).

Nesta perspectiva, a superação da desconfiança da sociedade, que emerge desse rompimento do vínculo subjetivo entre aquilo que os cidadãos pensam e querem e as ações de

seus governantes (Castells, 2018) é o que direciona nosso olhar para o lugar<sup>7</sup> e as possibilidades da comunicação nessa dinâmica.

Considerando que as falhas e/ou ausências de comunicação presentes na interação entre a iniciativa pública e a comunitária ampliam tanto os riscos ao processo democrático de construção de políticas públicas, quanto ao entendimento sobre as capacidades de agência dos governos, buscamos refletir sobre o relacionamento entre poder público e comunidades a partir dos resultados preliminares de uma experiência empírica de cocriação de estratégias comunicacionais implementada em duas comunidades da capital gaúcha. A atividade faz parte do projeto de extensão Comunicação para cultura do cuidado – estratégias para enfrentamento de desastres em comunidades vulneráveis de Porto Alegre<sup>8</sup>. Desenvolvido pelo Grupo de Pesquisa (CNPq) Cuidar\_Com, vinculado ao Programa de Pós-graduação em Comunicação Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PPGCOM/PUCRS), o projeto tem como objetivo promover a cultura do cuidado por meio de iniciativas de comunicação em comunidades vulnerabilizadas de Porto Alegre.

As comunidades escolhidas residem em dois bairros bastante atingidos pelas inundações de maio de 2024: Cidade Baixa e Sarandi. O bairro Cidade Baixa, situado na região central de Porto Alegre, abriga uma diversidade de estabelecimentos comerciais e residenciais e é reconhecido por sua relevância cultural e histórica. A área foi severamente afetada devido à falha no sistema de contenção de cheias, resultando em alagamentos extensos que obrigaram à evacuação de moradores e comerciantes. O Sarandi, na zona norte da capital gaúcha, teve aproximadamente 80% de sua área alagada, e cerca de 26 mil moradores afetados (Boni, 2024). No local, o extravasamento dos diques de contenção contribuiu para que as águas encobrissem residências, escolas e estabelecimentos comerciais.

O projeto foi viabilizado pela articulação com as lideranças comunitárias desses dois bairros, que identificaram e convidaram grupos de, em média, 20 pessoas em cada

---

7 Marc Augé (2012) tensiona a noção de lugar na supermodernidade. Ele vai definir lugar como algo relacional, identitário e histórico, enquanto o não lugar como pontos de trânsito, de individualidade provisória e do efêmero. Para o autor, a supermodernidade é produtora de não lugares, “onde nem a identidade, nem a relação, nem a história fazem realmente sentido, onde a solidão é sentida como superação ou esvaziamento da individualidade” (Augé, 2012, p. 81).

8 Projeto financiado pelo Programa de Extensão da Educação Superior na Pós-Graduação (PROEXT-PG) 2024-2025.

comunidade, para que as pesquisadoras pudessem iniciar os trabalhos em abril de 2025. A implementação da pesquisa, em caráter de projeto piloto, foi dividida em quatro workshops de coleta de dados e cocriação de estratégias comunicacionais, desenvolvidos a partir da metodologia Investigação Apreciativa (IA). Como objetivos foram estabelecidos: 1) explorar a interface entre a Comunicação de Risco, perspectivas do cuidado e a perspectiva filosófica e prática da comunicação como negociação (Wolton, 2011), de forma a contribuir com aportes de entendimentos sobre o cuidado em comunidades em situação de vulnerabilidade; (2) desenvolver metodologia de comunicação para riscos em cocriação com a comunidade; (3) vivenciar a efetividade da metodologia junto a estas comunidades, nas escolas e paróquias locais, contribuindo para desenvolver a cultura do cuidado.

O procedimento da IA é composto pelas fases (1) Descobrir, (2) Sonhar, (3) Desenhar e (4) Viver, cada fase correspondendo ao objetivo de um dos workshops. A partir de perguntas motivadoras da reflexão, os participantes trabalharam em entre três e cinco pequenos grupos, que proporcionaram o diálogo e as trocas de experiência. Na sequência, compartilharam suas percepções no grande grupo.

Com base nas inferências preliminares desta experiência, que ainda está em desenvolvimento, nossa proposta é refletir sobre as possibilidades de contribuição da comunicação na cocriação de estratégias entre comunidade e poder público pela perspectiva do cuidado.

A escolha se justifica pelas evidências - percebidas nas falas dos participantes - de que as comunidades anseiam pela presença e relação com o poder público. Essas inferências reforçam que uma comunicação mais dialógica pode emergir da cocriação, se considerarmos os problemas atribuídos à comunicação nas ações do poder público a partir da perspectiva de comunicação enquanto relação e negociação, conforme aponta Wolton (2011, 2022, 2023). Assumimos, assim, a ideia de conferir maior relevância à comunicação humana em detrimento da comunicação técnica, compreendendo o comunicar enquanto negociação de sentidos e caminho para a convivência e construção coletiva (Wolton, 2023).

É deste entendimento conceitual, somado às noções da ética do cuidado, proposta por Brugère (2023), que se origina a proposta metodológica que introduzimos neste artigo,



de cocriação comunicacional como estratégia de relacionamento entre o poder público e as comunidades.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

O conceito de sociedade de risco (Beck, 2011) traz à tona os efeitos colaterais da modernidade, como a limitação da ciência em eliminar os riscos, e fatores como a ambiguidade e complexidade, que contribuem para um sentimento generalizado de desconfiança na sociedade.

Em sua formulação teórica, que se transforma na ideia de uma sociedade em metamorfose (Beck, 2018), o autor discute a perda de protagonismo dos Estados-Nação, que passam a gravitar em torno de um cenário global de riscos. Para ele, são justamente os riscos que despertam a percepção sobre a metamorfose social e colocam em evidência os desafios das relações e da partilha de um futuro incerto.

Estes riscos, apesar de globais, afetam de forma desigual os indivíduos, impactando especialmente as comunidades vulneráveis. A perspectiva da ética do cuidado (Brugère, 2023) emerge como uma alternativa de proteção e enfrentamento, já que trata da preocupação, da atenção e da problematização do ato de cuidar do outro, identificado por necessidades e/ou vulnerabilidades, e “serve para trazer de volta os indivíduos mais vulneráveis ao laço social e político” (Brugère, 2023, p. 37).

Acreditamos que esta abordagem dialoga com os princípios da comunicação pública, já que ambas se constituem pela perspectiva relacional, da interdependência entre os sujeitos e da responsabilidade para com o outro. De acordo com Matos (2012, p. 57), a comunicação pública favorece a criação de um ambiente de intercâmbio onde floresce o capital social (uma rede social de interações informativas), que gera debates e participação e “promove valores que aumentam a coesão social”. Nesta medida, a “comunicação pública é (e o capital social também é) uma ação coletiva sobre questões de interesse público, cujo objetivo é a tomada de decisões consensuais para benefício mútuo” (Matos, 2012, p. 57). Desta forma, ao colocar a centralidade no cidadão, respeitando suas características e necessidades, bem como, garantindo o direito à informação, à expressão e ao diálogo, a comunicação pública é um “direito de natureza coletiva”, como aponta Duarte (2012, p. 61).

O risco como dimensão constitutiva da comunicação pública é proposto por Quinteros (2023) como uma agenda de interesse público e que exige participação social nas tomadas de decisão, principalmente das comunidades diretamente impactadas. Para a autora, é a comunicação que vai possibilitar a reflexão e dar visibilidade ao mundo da vida no contexto atual de incertezas, ambiguidades e polarizações. Essa abordagem permite superar a visão transmissionista da comunicação ao mesmo tempo que é capaz de dar suporte a estudos em cocriação, especialmente quando se trata de comunidades vulneráveis a eventos extremos.

As teorias de Wolton (2011, 2022, 2023), que partem de uma consistente distinção entre informação e comunicação, também conceituam a incomunicação e a comunicação como relevantes nessa dinâmica de relacionamento entre poder público e comunidades, que nem sempre são levados em consideração.

Para Wolton (2011), a informação restringe-se à mensagem. Ela é emitida a um ou mais receptores, e o emissor não é impactado de volta. A mera troca de informações entre os indivíduos, sob sua perspectiva, não pode ser considerada comunicação, uma vez que esta pressupõe que haja relação e demanda a convivência entre o contraditório. Segundo Wolton (2023, p. 28), “na realidade, o desafio da comunicação não é a troca de informações, mas a alteridade, a negociação e a convivência”. Comunicar-se, assim, demanda um olhar atento sobre/para o outro, de forma a certificar-se de que há interesse e atenção no que está sendo dito. Da mesma forma, implica abertura à troca e às opiniões divergentes.

Já a incomunicação diz respeito à dificuldade de entendimento entre os indivíduos - o que pode parecer um paradoxo, tendo em vista que a humanidade vivencia um momento histórico no qual possui à sua disposição a mais vasta gama de meios disponíveis para troca. Uma situação de ausência total de comunicação resulta no que Wolton (2023) chama de *acomunicação*. Esta extinção de troca, de negociação, é ainda mais perigosa que a incomunicação, uma vez que pode ter como consequência a ruptura das relações e, em última instância, conflitos e guerras.

A incomunicação, nesta perspectiva, não é algo necessariamente negativo, já que sua existência pressupõe a aceitação das relações humanas sociais e igualitárias. A busca por sair da incomunicação em direção à comunicação, segundo Wolton (2023), se dá por meio da negociação,

que viabiliza a convivência entre aqueles que pensam de forma diferente e é essencial para o convívio humano em sociedade: é através dela que buscamos equilibrar as diferenças, é ela que permite a convivência.

Esta compreensão evidencia o potencial transformador da comunicação pública diante de um contexto social marcado pelo risco e por processos de metamorfose (Beck, 2011, 2018). Quando a comunicação é compreendida em sua dimensão humana e relacional e alinhada à perspectiva da ética do cuidado (Brugère, 2023), emergem novas possibilidades de construção de vínculos entre o poder público e as comunidades - vínculos estes que embasam o exercício da cidadania, ao apoiarem a construção coletiva de políticas públicas. É a partir deste arcabouço teórico que sustentamos esta proposta metodológica de cocriação de estratégias comunicacionais com as comunidades.

### **3 METODOLOGIA**

De caráter qualitativo e exploratório, a pesquisa envolve etapa de investigação de campo para coleta de dados, assim como, pelo seu perfil extensionista, a devolutiva às comunidades das estratégias comunicacionais construídas. Além da pesquisa bibliográfica para estruturação de um marco teórico, foram realizadas etapas de mapeamento e definição de comunidades afetadas por eventos extremos em Porto Alegre (RS); e a articulação comunitária com lideranças locais para a organização dos grupos de trabalho e workshops com voluntários que residem na comunidade e que foram impactados pelas inundações de 2024.

A metodologia adotada foi Investigação Apreciativa (IA), que propõe uma abordagem dialógica e relacional para refletir os diferentes contextos organizacionais de modo colaborativo e inclusivo. Tendo como fundamento a Psicologia Positiva, que tem Martin Seligman com um dos pesquisadores basilares (Araújo, 2013), a IA valoriza as potencialidades humanas, buscando fomentar uma cultura organizacional em que “se descobre, cria, compartilha e implementa o conhecimento de uma maneira intencional e ativa” (Varona, 2009, p. 2-3).

Em vez de destacar as falhas e as fragilidades de um dado contexto, o foco está na valorização das virtudes, nas experiências bem sucedidas e nos sonhos compartilhados pelos

sujeitos. Nesse sentido, a comunicação deixa de ser apenas um processo funcional e instrumental, e passa a ser compreendida como espaço de construção coletiva de significados.

Cooperrider e Whitney (2006, p. 63) afirmam que “as relações prosperam onde existe um olhar apreciativo – quando as pessoas veem o melhor umas nas outras, compartilham seus sonhos e principais apreensões sob maneiras afirmativas, e estão conectadas em uma só voz para criar não somente palavras, mas mundos melhores”. O processo da IA - composto pelas fases (1) Descobrir, (2) Sonhar, (3) Desenhar e (4) Viver - compreende que a verdade sobre a realidade organizacional é um valor coletivo e não individual e, dentro desse escopo, segundo Varona (2009), os limites são demarcados, somente, pelo limite da criatividade para materializar o sonho sonhado.

Ao final, as estratégias de comunicação cocriadas com a comunidade nos encontros periódicos serão sistematizadas e materializadas em ações, como simulações, capacitações acerca da comunicação de risco e do cuidado e produção de materiais comunicacionais, de forma que a comunidade se sinta mais segura e confiante a partir da ação preventiva.

## **4 PERCEPÇÕES**

O primeiro workshop realizado nas comunidades dos bairros Sarandi e Cidade Baixa, denominado Descobrir, propôs que os participantes compartilhassem suas experiências pessoais e coletivas durante a inundação de maio de 2024. O foco foi identificar estratégias e práticas exitosas de comunicação e organização coletiva adotadas. Alguns pontos foram salientados de forma similar, como solidariedade e rede de apoio de moradores e voluntários, a efetividade da comunicação local, o acolhimento e o cuidado emocional na escuta ativa a moradores afetados, além de parcerias que foram criadas ou fortalecidas com instituições locais.

No segundo encontro, guiado pelo tópico Sonhar, foi sugerido que os integrantes projetassem o que entendiam como cenário ideal em relação a estratégias de comunicação para as comunidades. Emergiram aspectos como a necessidade de constituição de uma rede de líderes comunitários preparados para articular as orientações, a organização de capacitações para situações de emergência, a adaptação da comunicação visando a construção de mensagens

simples, diretas e visualmente acessíveis, além de estratégias para lidar com desinformação em momentos críticos.

Partindo do levantamento das comunidades sobre sonhar com as estratégias de comunicação ideais, o terceiro encontro buscou Desenhar essas estratégias, planejando e detalhando como colocar no mínimo três ideias, levantadas no encontro anterior, em prática dentro da comunidade. As principais sugestões que emergiram no bairro Sarandi estão sintetizadas no Quadro 1.

**Quadro 1** – Síntese das sugestões do encontro 3 no bairro Sarandi

<b>Categoria</b>	<b>Estratégias sugeridas</b>
Governança comunitária	Criação de um comitê de crise com participação de líderes comunitários, diretores de escolas, setores públicos e privados. Lideranças comunitárias empoderadas, reconhecidas e remuneradas. Postos avançados da Defesa Civil, agentes públicos circulando, fixos e ágeis. Espaços públicos com atendimento psicológico, orientação e apoio para questões de moradia.
Educação e capacitação	Curso de preparação para emergência: formando lideranças comunitárias, que depois replicam o conhecimento para a população. Produção de vídeos e materiais educativos explicativos sobre zonas de risco e locais seguros. Cursos online simples, gravados e acessíveis.
Comunicação e combate à desinformação	Controle das fake news: com apoio do comitê, de grêmios estudantis e da comunidade, para garantir informações corretas. Comunicação preventiva e de emergência: alarmes sonoros; atuação antes, durante e depois de eventos críticos. Manual de comunicação: multicanal (físico, digital, sonoro, visual) com apoio de imagens. Organização de manual de informações: locais seguros, rotas de fuga e pontos de encontro; distribuição em diferentes formatos (impresso, digital, visual).
Mapeamento, infraestrutura e recursos de apoio	Mapeamento de locais seguros e abrigo: com sinalização clara e reforçada por vídeos. Acesso a kits de salvamento e suprimentos: planejamento para distribuição antes e durante emergências.

Fonte: Elaborado pelas próprias autoras (2025).

Algumas ideias semelhantes e também outras perspectivas apareceram nas falas dos participantes do workshop no bairro Cidade Baixa, conforme organizadas no Quadro 2. As estratégias sugeridas foram organizadas em categorias, buscando agrupar proposições relacionadas à governança comunitária, à capacitação/educação, à infraestrutura e à comunicação.

**Quadro 2** – Síntese das sugestões do encontro 3 no bairro Cidade Baixa

<b>Categoria</b>	<b>Estratégias sugeridas</b>
<b>Governança comunitária</b>	Conscientização sobre a responsabilidade deste papel; olhar para a prevenção; sistematização de ações: formações e simulações; comunicação horizontal. pontos de referência como brigada, escolas, associação de bairro, etc.; sinalizações sonoras e visuais (placas fosforescentes); autoconhecimento comunitário (mapeamento dos espaços vulneráveis); associação de bairro como ponto de referência seguro. Quem? Escolas, Brigada Militar, Bombeiros. O grupo constituído no projeto da PROEX. Grupos já existentes. Importância da participação, pessoas se sentirem pertencentes.
<b>Infraestrutura emergencial</b>	Mochila pronta com kit emergencial; comunidade solidária, pronta para ajudar o próximo em situações emergenciais; comunicação de emergência, agentes preparados e previamente designados; rotas de fuga; sinalização de emergência (cartazes pelo bairro); monitoramento/fiscalização das comportas/casas de bombas; espaço para as pessoas direcionarem-se no momento de emergência (container).
<b>Capacitação comunitária</b>	Capacitação, começando com cinco pessoas (a cada 50). Estes atuarão como multiplicadores, até que todos sejam capacitados. Por módulos: 1. Inundação. 2. Desabamento. 3. Incêndio; atualização das capacitações e troca das pessoas responsáveis 1x ao ano (sempre em maio); cronograma da formação por espaço: janeiro, fevereiro (incêndio). Março, abril (inundação). Maio (chuvas); criação de um aplicativo chamado CAPACITA SUL que reúna: dicas para prevenção. Identificação dos membros da comissão, etc.
<b>Cultura ambiental</b>	Voluntários para conscientizar as pessoas. Começar pelas crianças; poder público: limpeza, identificação de espaços públicos que podem ser usados para horta, compostagem; conscientização dos catadores sobre lixo espalhados pela rua; redes sociais, uso de influenciadores para divulgação de boas práticas.

Fonte: Elaborado pelas próprias autoras (2025).

Ao observarmos as estratégias sugeridas pelos participantes das oficinas dos bairros Sarandi e Cidade Baixa, é possível depreender pontos de convergência, especialmente em relação às expectativas de atuação do poder público. Pensar um comitê de crise com integrantes do poder público, postos avançados da Defesa Civil, envolvimento das escolas, Bombeiros, Brigada Militar nas estratégias de comunicação de risco e para uma cultura ambiental, a partir de uma atuação permanente, indicam esse anseio de uma presença maior das organizações públicas na gestão dos desastres.

Ao mesmo tempo, a ideia de corresponsabilidade entre poder público e sociedade civil emerge quando a comunidade é instigada a pensar sobre estratégias de comunicação de risco. Atividades essenciais nessa tarefa, tais como cursos e capacitações, alertas sonoros, placas orientativas, inclusive a criação de um aplicativo, são pensadas pela comunidade envolvendo o setor público, a partir do entendimento da importância do poder público e o desejo de que ele atue no processo, e da comunicação como uma relação e não uma transmissão vertical de informações (Wolton, 2021).

Nesse sentido, estratégias de comunicação de risco atuam, concomitantemente, como estratégias de ampliação da relação entre comunidades e poder público, podendo configurar uma dimensão política da cultura do cuidado (Brugère, 2023), em que populações vulneráveis devem ser destinatárias de políticas públicas robustas. Brugère (2023, p. 126) recorda que “um Estado conforme o cuidado não se faz sem a sociedade civil, compreendida em toda a sua pluralidade”, contando com suas diferenças.

Ainda nesse raciocínio sobre responsabilidades partilhadas, surgem proposições que invocam o autoconhecimento comunitário, o protagonismo das associações de bairro, a atuação solidária e voluntária tanto para divulgação de boas práticas, como no controle sobre as *fake news*. São proposições que possivelmente estão no bojo de uma percepção de que o poder público, tão importante e almejado, pode faltar e/ou falhar, e que estratégias comunitárias podem fazer a diferença em futuras situações de emergência.

Embora observe-se que a crise de agência (Bauman; Bordoni, 2016) ainda desperta a desconfiança dos cidadãos quanto às prerrogativas do poder público, também é notável a disponibilidade para um maior envolvimento comunitário nas ações estatais. Especificamente no caso de Porto Alegre, percebeu-se maior interesse em pautas como mapeamento de áreas de risco, de pontos de fuga, fiscalização das comportas dos diques de contenção e das casas de bomba, aspectos que podem desvelar uma percepção sobre a importância de uma atuação mais próxima da comunidade em relação ao serviço público. E em um sentido mais amplo, é possível perceber uma abertura - e até um certo desejo - das comunidades de um maior diálogo, em especial acerca das estratégias comunicacionais que impactam diretamente a realidade local.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo buscamos refletir sobre as possibilidades de contribuição da comunicação na cocriação de estratégias entre comunidades e poder público pela perspectiva do cuidado, a partir das inferências preliminares resultantes das ações do Projeto de Extensão Comunicação para cultura do cuidado – estratégias de enfrentamento de desastres em comunidades em situação de vulnerabilidade de Porto Alegre, desenvolvido por integrantes de programas de pós-graduação da PUCRS.

A partir da análise das estratégias desenhadas (seguindo a terminologia da metodologia de Investigação Apreciativa) no terceiro encontro do projeto, sobressai a percepção sobre a necessidade de o poder público superar a compreensão da comunicação pelo viés informacional em direção a uma interpretação da comunicação como relação e negociação. Esse desafio, que requer um esforço muito maior para comunicar, reverbera outro anseio da comunidade desvelado na análise, o da presença maior do poder público como uma referência local importante na gestão dos desastres e emergências.

Dessa forma, entendemos que a cocriação de estratégias de comunicação de risco tem potencial para articular o diálogo nas comunidades com foco na prevenção, ao mesmo tempo que, ao exigir uma relação mais forte com o poder público, pode se constituir como parte de uma cultura do cuidado (Brugère, 2023), estruturando políticas robustas que não redime o Estado de um papel central diante das vulnerabilidades.



## REFERÊNCIAS

- AARAÚJO, Ludgleydson Fernandes de. A psicologia positiva como fomentadora do bem-estar e da felicidade. **Psicologia em Estudo**, Maringá, v. 18, n. 4, p. 649-658, out./dez. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/pe/v18n4/17.pdf>. Acesso em: 12 maio 2025.
- AUGÉ, Marc. **Não-lugares**. Introdução a uma antropologia da supermodernidade. Campinas: Papirus, 2012.
- BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlo. **Estado de crise**. [S.l.]: Schwarcz-Companhia das Letras, 2016.
- BECK, Ulrich. **Ametamorfose do mundo**: novos conceitos para uma nova realidade. Schwarcz-Companhia das Letras, 2018.
- BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: Rumo a uma outra modernidade. Tradução de Sebastião Nascimento. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.
- BONI, Mathias. **Enchente atingiu 46 bairros e afetou diretamente 157 mil pessoas em Porto Alegre, aponta mapeamento da prefeitura**. GZH, Porto Alegre, 07 maio 2024. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2024/05/enchente-atingiu-46-bairros-e-afetou-diretamente-157-mil-pessoas-em-porto-alegre-aponta-mapeamento-da-prefeitura-clw6vhmvo0047014e6mmiriam.html>. Acesso em: 12 maio 2025.
- BRUGÈRE, Fabienne. **A ética do cuidado**: uma nova perspectiva ética para o mundo contemporâneo. São Paulo: Contracorrente, 2023.
- CASTELLS, Manuel. **Ruptura**: a crise da democracia liberal. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- COOPERRIDER, David L.; WHITNEY, Diana. **Investigação apreciativa**: uma abordagem positiva para gestão de mudanças. Tradução de Nilza Freire. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2006.
- DUARTE, Jorge. Instrumentos de comunicação Pública. In: DUARTE, Jorge. **Comunicação Pública**: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- HABERMAS, Jurgen. **Uma nova mudança estrutura da esfera pública e a política deliberativa**. São Paulo: Unesp, 2023.
- MATOS, Heloiza. Comunicação Pública, esfera pública e capital social. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação Pública**: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. Porto Alegre: Sulina, 2015.
- QUINTEROS, Cora Catalina Gaete. **A comunicação pública do clima e riscos de desastres**: imbricações comunicacionais sobre as políticas públicas em Curitiba, Brasil. 2023. Tese (Doutorado em Interfaces Sociais da Comunicação) - Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias** - Dossiê Sociedade e Políticas Públicas, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgSqDVQhc4jm/?for>. Acesso em: 10 jun. 2023.
- VARONA MADRID, Federico. **La intervención apreciativa**: una manera nueva, provocadora y efectiva para construir las organizaciones del siglo XXI. Barranquilla: Ediciones Uninorte, 2009.
- WOLTON, Dominique. **Comunicar é negociar**. Porto Alegre: Sulina, 2023.
- WOLTON, Dominique. **Informar não é comunicar**. Porto Alegre: Sulina, 2011.
- WOLTON, Dominique. **Um brinde à incomunicação**. São Paulo: Paulus, 2022.

## SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: INTERAÇÕES E INFORMAÇÕES NO INSTAGRAM

Leandro Peters Heringer<sup>1</sup>  
Jorge Leal da Silva<sup>2</sup>

### RESUMO

Neste capítulo do livro investiga-se como a gestão do relacionamento e do governo digital da Suprema Corte brasileira é operada no Instagram. Para tanto, utiliza-se a análise de conteúdo, seguindo Laurence Bardin, de 77 postagens da Corte publicadas entre dezembro de 2023 e janeiro de 2024. A classificação da forma, conteúdo e objetivo dessas postagens - seja ele informacional ou colaborativo - serviu como base para nossa análise. Os resultados mostram que a comunicação da Suprema Corte no Instagram vai além de uma perspectiva meramente informacional, abrindo espaço para a interação com a população. Nossos achados são relevantes para estudos comparativos futuros, como o da Suprema Corte constitucional chilena.

**Palavras-chave:** comunicação pública; Supremo Tribunal Federal; redes sociais; análise de conteúdo, Instagram.

### ABSTRACT

This chapter investigates how the relationship and digital government management of the Brazilian Supreme Court operates on Instagram. To this end, we utilized Laurence Bardin's content analysis method on 77 posts by the Court, published between December 2023 and January 2024. The classification of the posts' form, content, and objective—whether informational or collaborative—served as the basis for our analysis. The results show that the Supreme Court's communication on Instagram goes beyond a merely informational perspective, creating a space for interaction with the public. Our findings are relevant for future comparative studies, such as that of the Chilean Constitutional Supreme Court.

**Keywords:** public communication; Brazilian Supreme Court; social media; content analysis; Instagram.

## 1 INTRODUÇÃO

Desde o movimento dos anatomistas organizacionais na França (Fayol, 1916; Mooney; Reiley, 1931) em meados de 1940, as formas orgânicas e mecânicas de distribuição do poder e

<sup>1</sup> Doutor em Administração pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Coordenador da especialização em Comunicação Pública e Governamental da PUCMinas. E-mail: lheringer@sga.pucminas.br.

<sup>2</sup> Professor Adjunto I (UNITINS). É bolsista produtividade I em Pesquisa (Brasil, UNITINS/2025) e pós-doutorando em Tendências Culturais na Escola Superior de Educação e Ciências Sociais (ESECS) do Instituto Politécnico de Leiria (Portugal, 2025/2026). Concluiu pós-doutorado em Administração Pública pela Universidade Federal de Viçosa (UFV/2024/2025) e Doutor em Administração Pública e Governo (FGV/EAESP). E-mail: jorge.ls@unitins.br.

das competências em gestão tornaram-se aferíveis em estruturas e sistemas cada vez mais marcados pela hierarquia. Essa perspectiva é amplamente discutida por diversos autores que analisam as organizações como máquinas, com a burocracia sendo um exemplo proeminente dessas estruturas (Weber, 1991; Morgan, 1986).

No Brasil, o Supremo Tribunal Federal (STF) apresenta-se como órgão de cúpula (*head*) a exercer, para além do controle de constitucionalidade, a administração do sistema de justiça. A suprema corte brasileira é composta, conforme prevê a Constituição nos seus Art. 12 e Art. 101, por onze ministros, tendo como requisitos: serem brasileiros natos, com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, além de possuir notável saber jurídico e reputação ilibada, engendrando requisitos objetivos e subjetivos (Brasil, 1988).

O Supremo Tribunal Federal têm competências definidas na Constituição Federal promulgada em 1988 e nas emendas constitucionais. As competências podem ser divididas em duas categorias, originárias e recursais. A comunicação pública, especialmente no contexto da justiça, é um pilar essencial para a legitimidade e a confiança nas instituições. A premissa de Grunig e Hunt (1984) e Ledingham e Bruning (2000) de que as relações públicas são gestão de relacionamento é diretamente aplicável à comunicação da justiça. O Judiciário, para ser eficaz, precisa ir além da mera publicação de decisões (comunicação unidirecional) e engajar-se em um diálogo com a sociedade. Uma comunicação transparente, clara e acessível fomenta a confiança. Quando o cidadão compreende os processos, as decisões e os princípios que guiam a justiça, há uma maior probabilidade de aceitação e legitimação do papel do Judiciário.

A falta de confiança pode levar à impunidade, resistência à colaboração e até ao crescimento da criminalidade, como apontado por estudos sobre a importância da confiança pública. Uma comunicação pública eficaz do Judiciário contribui para a coesão social ao esclarecer direitos e deveres, promover a educação jurídica e reduzir as assimetrias de informação. O relatório da OECD (2021) sobre comunicação pública destaca a necessidade de governos utilizarem a comunicação de forma estratégica para serem mais abertos e atingirem seus objetivos. Para a justiça, isso se traduz na obrigação de explicar, traduzir e prestar contas sobre suas ações e decisões. A comunicação pública judicial não se limita a atos processuais, mas abrange a

disseminação de informações sobre sua estrutura, funcionamento, metas e desafios. Isso inclui a simplificação da linguagem jurídica (“Linguagem Simples” é uma iniciativa do CNJ, por exemplo), o uso de ferramentas visuais (Visual Law) e a presença em plataformas digitais para facilitar o acesso à informação e combater a desinformação. Portanto, nosso *objetivo foi o de analisar* a comunicação pública da Suprema Corte brasileira nas redes sociais, em especial escolha, e a título exemplificativo, pelo Instagram.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

A comunicação pública, no âmbito das organizações governamentais e não governamentais com fins públicos, transcende a mera difusão de informações, configurando-se como um processo estratégico fundamental para a construção de capital social e de relacionamento com a sociedade civil. Conforme aponta Dreyer (2023), a gestão do relacionamento e a interação com o cidadão são elementos cruciais para o desenvolvimento e a sustentabilidade das iniciativas públicas, estabelecendo uma cadeia de valor que se manifesta em distintos níveis de engajamento.

Utilizamos o modelo (Figura 1) proposto e utilizado por Dreyer (2023), que ilustra os “Níveis de interação que geram a relação” entre a Organização Pública e o cidadão, pode ser interpretado como uma progressão hierárquica na qual a profundidade do engajamento e a complexidade das finalidades comunicacionais aumentam gradualmente.

### 2.1 Interação que Informa (Nível I)

Este é o patamar inicial da relação comunicacional, caracterizado pela predominância da função informativa. A Organização Pública, neste estágio, busca estabelecer um fluxo unidirecional de informações essenciais para a compreensão do contexto e das ações governamentais por parte do público.

#### **Objetivos comunicacionais primários:**

- Informar: Disseminar dados, fatos, decisões administrativas e normativas de forma clara e acessível, visando à transparência e à publicidade dos atos.
- Orientar: Fornecer direcionamentos práticos, instruções de acesso a serviços ou direitos, e esclarecimentos sobre procedimentos.

- **Chamar a atenção:** Destacar a relevância de determinados temas ou iniciativas, preparando o terreno para futuros engajamentos mais profundos.

Neste nível, o foco recai sobre a acessibilidade e a inteligibilidade da informação, servindo como base para a edificação de estágios subsequentes de interação, conforme preconizado por Dreyer (2023) ao discutir a importância da base informacional para o relacionamento.

## 2.2 Interação que Comunica (nível II)

Avançando do mero ato de informar, este nível busca estabelecer uma conexão mais elaborada com o público, visando à ressonância da mensagem e à identificação do cidadão com as proposições da Organização Pública. Há uma transição sutil para um estágio pré-participativo.

### **Objetivos comunicacionais secundários:**

- **Chamar para a ação:** Incitar o público a engajar-se em ações específicas, mesmo que de baixo custo de esforço, como visitas a plataformas digitais, registro de interesse ou adesão a campanhas informativas.
- **Suscitar expectativa:** Gerar interesse e antecipação em relação a desenvolvimentos futuros, programas ou resultados, construindo um senso de envolvimento prospectivo.
- **Garantir identificação:** Promover um alinhamento entre os valores e propósitos da Organização Pública e os interesses e identidades do público-alvo, fortalecendo a legitimidade e a aceitação das ações.

Este nível, de acordo com Dreyer (2023), é crucial para transformar a informação em comunicação efetiva, estabelecendo as bases para um engajamento mais ativo e recíproco.

## 2.3 Interação que Gera Participação (Nível III)

Neste estágio, a comunicação evolui de um modelo predominantemente unidirecional para um modelo bidirecional, caracterizado pela abertura de canais para a manifestação e o input do cidadão. A participação se torna um elemento central na dinâmica comunicacional.

### **Objetivos comunicacionais avançados:**

- **Gerar participação:** Implementar mecanismos formais e informais que permitam ao cidadão expressar opiniões, apresentar sugestões, críticas e demandas, como consultas públicas, audiências, plataformas digitais de engajamento e canais de ouvidoria.

- **Identificar necessidades e temas relevantes:** Utilizar o *feedback* e as contribuições da sociedade como insumos para a formulação, revisão e aprimoramento de políticas públicas, garantindo que estas reflitam as reais demandas sociais.
- **Identificar riscos e oportunidades:** Mapear potenciais desafios e novas perspectivas a partir da inteligência coletiva gerada pela participação cidadã, otimizando a tomada de decisão e a alocação de recursos.

A interação participativa é essencial para a construção de um capital social robusto, conforme a perspectiva de Dreyer (2023), ao permitir que a sociedade contribua ativamente para o processo democrático e para a gestão pública.

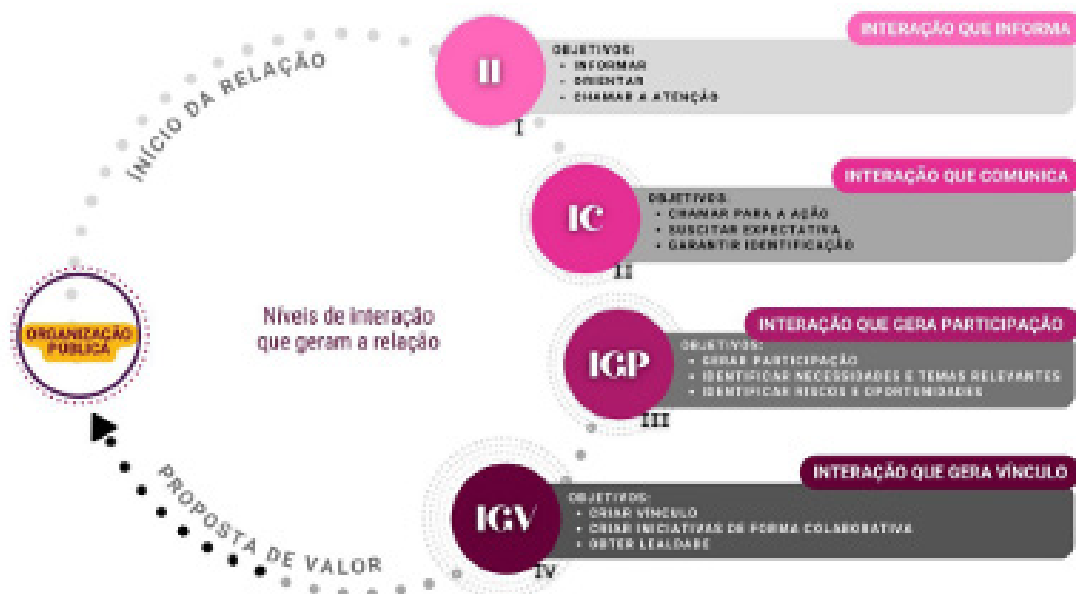
## 2.4 Interação que Gera Vínculo (Nível IV)

O nível mais sofisticado da comunicação pública, este estágio representa o ápice da gestão do relacionamento, culminando na formação de laços de confiança, lealdade e colaboração mútua entre a Organização Pública e o cidadão. Objetivos comunicacionais estratégicos:

- Criar vínculo: Desenvolver uma relação duradoura e baseada na reciprocidade, transparência e responsabilidade, onde o cidadão se sinta reconhecido e valorizado.
- Criar iniciativas de forma colaborativa: Engajar o público na cocriação de soluções, projetos e políticas, transformando-o em um parceiro estratégico na governança.
- Obter lealdade: Fomentar um sentimento de pertencimento e comprometimento com as causas públicas, resultando em apoio contínuo e na defesa das instituições, mesmo em cenários adversos.

Atingir este nível de interação é fundamental para a consolidação da “Proposta de Valor” da Organização Pública e para a criação de um ciclo virtuoso de relacionamento, onde a confiança e a colaboração retroalimentam o sistema. Dreyer (2023) enfatiza que é nesse patamar que o capital de relacionamento se materializa plenamente, impactando diretamente a efetividade e a legitimidade da atuação pública.

**Figura 1** – Níveis de interação que geram relacionamento (Modelo de Análise)



Fonte: Dreyer (2023, p. 56).

Frente ao modelo de análise da Figura 1, embora a hierarquização no Poder Judiciário brasileiro seja, portanto, evidente, a comunicação de cada órgão é descentralizada. Tribunais de Justiça estaduais possuem suas páginas em plataformas digitais com autonomia para trabalhar o relacionamento com os públicos bem como as formas e os conteúdos das postagens. Dessa forma, a página do Supremo Tribunal Federal (STF) não apresenta conteúdo de outras esferas do judiciário brasileiro.

### 3 METODOLOGIA

A metodologia utilizada foi a análise de conteúdo das postagens da página do Supremo Tribunal Federal entre 1 de dezembro de 2023 e 31 de janeiro de 2024. As postagens foram analisadas em relação à forma (imagem, texto e vídeos), ao conteúdo (informacional ou convidativo para a participação), bem como ao relacionamento em comentários feitos pelos internautas.

Estudos de caso podem ser usados com várias finalidades: prover descrição, testar teorias ou generalizar teorias (Eisenhardt, 1989). A autora concebe estudo de caso como uma estratégia de pesquisa que foca o entendimento de dinâmicas atuais dentro de determinado

contexto, podendo envolver caso único, casos múltiplos e numerosos níveis de análise. Para Yin (2001), estudo de caso consiste em estratégia de pesquisa diferente que possui seus próprios projetos de pesquisa podendo estudar, por exemplo, decisões, programas e processos. Portanto, a abordagem de estudo de caso tanto nas concepções de Eisenhardt (1989) quanto na de Yin (2001) é pertinente.

Em busca realizada no Portal Capes em 25 de julho de 2024 foram utilizadas combinações de termos para verificar o status de pesquisas a respeito da comunicação pública no Poder Judiciário Brasileiro. Com a utilização da combinação dos termos “Comunicação + Poder Judiciário” foram achadas 113 produções. Contudo, das 113 produções, somente 10 artigos continham o termo “comunicação” no resumo. Ressalta-se que as produções encontradas estiveram no intervalo temporal entre 2009 e 2025. Destaca-se que o tema possui atualidade, uma vez que metade das produções ocorreu a partir de 2020.

Já a utilização dos termos “Supremo Tribunal Federal + Mídia Social” apresentou 18 referências. Porém, nenhum com estudo de caso a respeito da ação da comunicação da suprema corte brasileira. Ao procurar os termos “Mídia Social + Judiciário” não houve ocorrência. Em busca específica com as expressões “Instagram + Poder Judiciário” foi encontrado 1 artigo com foco em desinformação.

Sendo assim, nota-se, ao mesmo tempo, uma carência de produções sobre a comunicação pública no Poder Judiciário e um movimento recente de pesquisas sobre o tema. Nesse contexto, este capítulo proporciona contribuição para a emergente produção nacional no contexto da comunicação pública tendo por objeto o Poder Judiciário.

A escolha pela análise da página do Supremo Tribunal Federal no Instagram justifica-se devido apela organização ter cerca de 440 mil seguidores na plataforma digital com possibilidade de interação. Apesar de ser a segunda plataforma com maior número de internautas seguindo o Supremo Tribunal Federal (STF), a página no Instagram favorece a interação, ao contrário do Youtube. A plataforma de vídeos possui 466 mil inscritos, contudo, com postagens com comentários bloqueados. Sendo assim, torna-se um espaço de web 1.0 com finalidade de informar e ser repositório institucional. Plataformas em que a Suprema Corte brasileira está presente e os números de seguidores/inscritos, conforme mostrado na Tabela 1.



**Tabela 1** – Presença do STF por redes sociais por total de usuários inscritos

Plataforma	Total de seguidores/inscritos
Youtube	466.000
Instagram	440.000
Linkedin	69.000
Facebook	37.000
X	2.600
Flickr	273

Fonte: Elaborado pelos próprios autores (2025).

A gestão das páginas nas plataformas digitais é, via de regra, das assessorias de comunicação dos órgãos. No STF, a Assessoria de Comunicação é ligada à Secretaria-Geral da Presidência do Tribunal (Ver Figura 1). No contexto da pesquisa realizada, buscamos entender a dinâmica da comunicação institucional da suprema corte brasileira na plataforma digital Instagram. Entendendo que as plataformas digitais são espaços de relacionamento e comunicação para além da mera informação, o objetivo foi verificar a utilização dessa esfera pública digital pelo Supremo Tribunal Federal do Brasil.

Para a Administração Pública, é possível, por meio dessa mídia social, entre outras potencialidades, ter conhecimento sobre a percepção dos usuários que interagem com a página e dos seguidores de forma individualizada, bem como compreender emoções [sugestão: incluir nota de rodapé sobre análise de emoções nas redes sociais] e o conhecimento de parte da população sobre o Poder Judiciário e sobre a ação do STF e seus serviços. Em uma perspectiva cidadã-cêntrica, os desejos e as necessidades do cidadão podem ser expressos de forma clara nesta potencial esfera pública digital.

Ao analisar 77 postagens, identificamos padrão de produção tanto em forma quanto em conteúdo, bem como observamos a postura da gestão da comunicação do órgão em relação aos seguidores na plataforma. Sob as perspectivas do Governo Digital e da Gestão do Relacionamento, são realizados a exposição dos resultados e as conclusões a respeito da gestão da comunicação da suprema corte brasileira na plataforma digital Instagram.

#### 4 DESCRITIVO DOS RESULTADOS

Em dezembro de 2023, foram feitas 38 postagens na página do STF no Instagram. Em relação ao formato, a utilização de imagens foi preponderante. Dezoito conteúdos alinharam texto e imagens, 11 textos e imagens com fotos e 9 foram vídeos. O uso de imagens tem o objetivo de ilustrar o conteúdo da mensagem e facilitar o entendimento por parte do usuário. As imagens com fotos humanizam a comunicação, proporcionando identificação com o público, além de fortalecer o conteúdo do texto. Os vídeos foram utilizados em conteúdos a respeito do Prêmio de Jornalismo, divulgação do podcast institucional e abordando os acontecimentos de 8 de janeiro de 2023<sup>3</sup>.

A linguagem utilizada aproxima-se da denominada Linguagem Clara em Portugal. No Brasil, é chamada de Linguagem Simples. Geralmente, estruturada na ordem direta: sujeito, verbo e predicado. Foi nítida a obediência ao princípio constitucional da impessoalidade. Não há fotos de componentes da Suprema Corte brasileira nem de autoridades de outros poderes. Dessa forma, pode-se afirmar não haver promoção pessoal, no período analisado. Em relação aos temas abordados, o destaque no mês de dezembro de 2023 foi a categoria Canais e Ferramentas Institucionais. As postagens foram classificadas por temas, conforme mostrado na Tabela 2.

**Tabela 2** – Categorias de conteúdo e número de postagens em dezembro de 2023

<b>Tema</b>	<b>Número de postagens</b>
Canais e Ferramentas Institucionais	7
Balanço	7
Educação	6
Decisões do Tribunal	5
Datas Comemorativas	4
Eventos	3
História do STF	3
Click	2
Programa	1
Total	38

Fonte: Elaborada pelos próprios autores (2025).

<sup>3</sup> No dia 8 de janeiro de 2023, a Praça dos Três Poderes em Brasília foi palco de invasões e atos de vandalismo. Manifestantes, muitos deles acampados na capital, marcharam e invadiram as sedes do Palácio do Planalto (Executivo), do Congresso Nacional (Legislativo) e do Supremo Tribunal Federal (Judiciário). Os invasores causaram extensa destruição nos prédios, quebrando móveis, vidraças e danificando obras de arte.

Destaca-se que, entre as três postagens de eventos, duas foram a respeito do Prêmio de Jornalismo. Em relação a Canais e Ferramentas, do total de 7, duas abordaram a relevância da Linguagem Simples. Sendo assim, as definições de cada categoria são apresentadas:

- Balanço - Refere-se ao conteúdo que aborda retrospectiva de ações do STF sejam em fatos semanais seja balanço anual.
- Canais e Ferramentas da Instituição - Esse conteúdo divulga canais do Tribunal, como acessar e utilizar para comunicar com a organização. Também diz respeito a ferramentas existentes na Corte como a Inteligência Artificial e espaços como livraria;
- Decisões do Tribunal - São destacadas decisões da corte em determinados temas de potencial impacto;
- Educação - Essa categoria inclui conteúdos que favoreçam a cidadania bem como que abordem didaticamente as funções do Tribunal.
- Datas Comemorativas - São destacadas datas nacionais ou de relevância institucional;
- Eventos - Premiações, congressos, seminários e outros tipos de eventos realizados pela organização;
- História do STF - Conteúdos a respeito de fatos e eventos da história do Tribunal;
- Click STF - Postagens que divulgam fotos da organização enviadas por internautas.
- Programas - Produção que aborda programa organizacional do Supremo Tribunal Federal.

As fotos enviadas pelos internautas na categoria Click STF são as postagens colaborativas. As demais 36 postagens são classificadas como informativas seguindo o modelo clássico unidirecional de Claude Shannon e Warren Weaver, proposto em 1949, em que um emissor envia mensagem por um canal para um receptor - também conhecido como modelo linear.

Seguindo os critérios de análise em relação a formato, temas e interatividade nas postagens, entre 01 e 31 de janeiro de 2024, o conteúdo produzido seguiu o mesmo padrão de linguagem. Ressalta-se que, no Brasil, há o recesso forense no mês de janeiro. Sendo assim, a categoria “Decisões do STF” não ocorre e há potencialização de temas como balanço e datas comemorativas.

Nesse sentido, a data de 8 de janeiro teve especial destaque. Em 8 de janeiro de 2023, houve vandalismo na Praça dos Três Poderes em Brasília. A sede do Supremo Tribunal Federal brasileiro foi uma das áreas invadidas e depredadas, em ataque à democracia. Nesse contexto, considerou-se uma categoria específica “8 de Janeiro”. Sete das 38 produções abordaram o tema, como ilustra a Tabela 3.

**Tabela 3** – Temas e número de postagens

<b>Tema</b>	<b>Número de postagens</b>
Educação	10
8 de janeiro	7
Balanço	6
Canais e Ferramentas Institucionais	6
Eventos	5
Data Comemorativa	4
Retrospectiva Decisões STF	1

Fonte: Supremo Tribunal Federal (2024).

Também em janeiro houve destaque para o Prêmio de Jornalismo na categoria Eventos. Quatro das cinco postagens foram relativas à premiação. Postagens com conteúdo educativo que foram apresentados em retrospectivas foram computados na categoria Educação. Tal escolha vem da análise da finalidade da publicação em ressaltar conteúdo educacional por meio de retrospectiva. A categoria “Canais e Ferramentas Institucionais” teve 6 produções de conteúdo. Em dezembro, haviam sido 7. Entende-se que a comunicação da organização tem por política trabalhar temas que divulguem canais de informação e interação entre a organização e a população.

Em relação ao formato, notou-se uma mudança. Vídeos e animações foram preponderantes com 22 produções seguidas por imagens (13) e imagens com fotos (4). Já em relação ao aspecto informativo e colaborativo, não houve alteração. Apenas duas postagens, uma a respeito da Revista Organizacional e outra sobre o prêmio de jornalismo, foram classificadas como colaborativas. Ao fazer a análise dos meses de dezembro e janeiro contabilizados na Tabela 4, pode-se inferir que a organização possui pilares informacionais.

**Tabela 4** – Categorias de conteúdo e número de postagens em janeiro de 2024

<b>Tema</b>	<b>Número de postagens</b>
Educação	16
Balanço	13
Canais e Ferramentas Institucionais	13
Eventos	8
Datas Comemorativas	8
8 de janeiro (atos de vandalismo)	7
Decisões STF	6
História STF	3
Click STF	2
Programa	1
Total	77

Fonte: Elaborada pelos próprios autores (2025).

## 5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

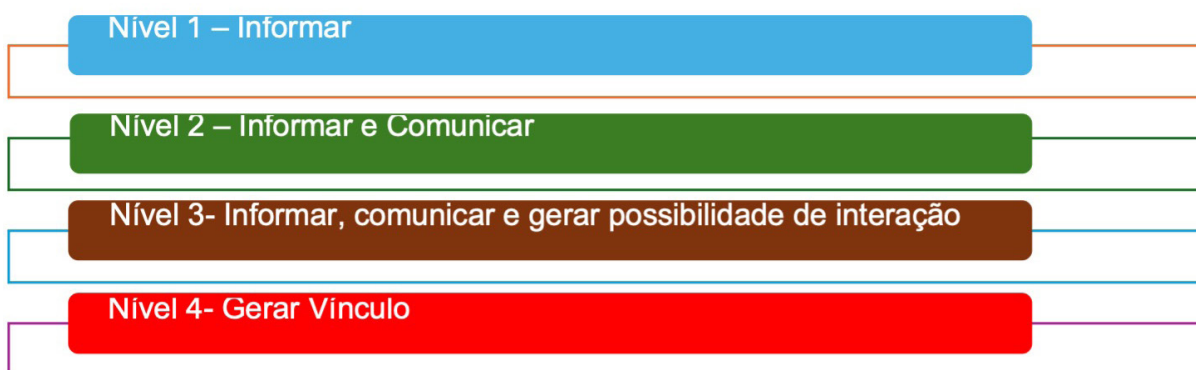
Em proposta de classificação no Governo Digital feita por Heringer, Carvalho e Leite (2019) é possível entender a política de comunicação como Governo Aberto - ver Quadro 1. A comunicação é focada na informação, possui participação, por meio de posts colaborativos e bidirecionalidade comprovada tanto pela possibilidade de comentários quantos pelas respostas aos comentários. Os conteúdos priorizam a educação voltada para a cidadania. Dessa forma, entende-se que não há a percepção do seguidor como cliente. A fonte da informação está centrada em informações sobre a Administração Pública.

**Quadro 1** – Perspectivas da comunicação focada na informação

	1990s	Governo-Mérito	CRM	época 2.0	edemocracia
<b>Característica</b>	Informação	Informação e participação	Informação e participação	Informação, participação e colaboração	Informação, participação, colaboração e empoderamento do cidadão
<b>Percepção do Cidadão</b>	Cidadão como receptor passivo. Comunicação unidirecional	Cidadão como eleitor. Comunicação bidirecional	Cidadão como cliente. Comunicação bidirecional	Cidadão como parceiro. Comunicação bidirecional	Cidadão como fonte de legitimidade da ação. Comunicação birescional
<b>Papel da Administração Pública</b>	Regulador do processo	Regulador do processo	Administrador	Parceiro	Sujeito
<b>Gestão da Informação</b>	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente
<b>Gestão de Conhecimento</b>	Ausente	Presente	Presente	Presente	Presente
<b>Fonte da informação/do conhecimento</b>	Informação sobre ações da A.P	Informação sobre ações da A.P.	Informações sobre A.P e a respeito do cidadão.	Informações sobre A.P e a respeito do cidadão. Troca de conhecimento entre A.P e Cidadão	Informações sobre A.P e a respeito do cidadão. Troca de conhecimento entre A.P e Cidadão

Fonte: Heringer, Carvalho e Leite (2019, p. 59-60).

Reddick e Norris (2013) denominaram a adoção parcial da interatividade da Web 2.0 como Web 1.5. Trata-se de utilizar as plataformas digitais com o intuito de informar a população sem, contudo, ter relacionamento com a audiência. Esse relacionamento pode estar presente, por exemplo, em curtir e/ou responder comentários, produzir conteúdos que incentivem a participação tanto na plataforma quanto em outros canais organizacionais. A própria participação em ações e políticas públicas pode ser estimulada em espaços digitais de interação. Verificou-se nas postagens realizadas na página do STF na plataforma digital Instagram o foco informacional. Dreyer (2023) elenca quatro possíveis níveis de interatividade (Ver Figura 2).

**Figura 2 – Níveis de interatividade**

Fonte: Dreyer (2023).

A autora destaca que “as interações ocorrem em diferentes níveis de intensidade e, quanto maior a intensidade, maior é a probabilidade de efetivar um relacionamento” (Dreyer, 2023). Relacionando os níveis de interação com a legislação brasileira, Dreyer afirma que o objetivo do nível I de interação é informar. Já o nível II agrega o escopo de comunicar. Para a autora, comunicar consiste em demonstrar interesse na opinião e no retorno do que foi percebido pelas partes interessadas. Portanto, uma das diferenças entre informar e comunicar consiste na unidirecionalidade da primeira ação e a bidirecionalidade da segunda. É neste nível que está presente o intuito de incentivar a participação dos públicos. O nível IV de interação tem como principal objetivo *gerar vínculo* com as partes interessadas. Pode-se fazer analogia aos níveis II e IV demonstrados por Dreyer (2023) ao Governo Aberto e ao E-gov 2.0 apresentadas por Heringer *et al.* (2019).

A preocupação com o uso da Linguagem Simples, o espaço para comentários, a resposta aos comentários e a existência de postagens, mesmo em número reduzido, chamando à participação proporcionam a classificação da página do Supremo Tribunal Federal do Brasil no Instagram como nível de interatividade III.

Entende-se não haver proposta de distanciamento da população na página no Instagram seja pela linguagem, pelo posicionamento organizacional, ou pelo tom do conteúdo. Ao contrário, o número de conteúdos produzidos nas categorias “Educação”, “Canais e Ferramentas Institucionais” e “Click STF” demonstram objetivo de aproximação com a população. Já as

categorias “Balanço” e “Decisões do STF” expõem a orientação para transparência e prestação de contas.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao analisar a página do Supremo Tribunal Federal do Brasil na plataforma digital Instagram conclui-se que há proposta de relacionamento entre a instituição e a população seguidora. O cuidado em seguir o princípio da impessoalidade também favorece a aproximação da população e a credibilidade na comunicação organizacional. O foco na informação e na transparência é fortalecido também pelo uso de Linguagem Simples em atualização à linguagem técnica do Judiciário.

O posicionamento da gestão da comunicação afasta-se dos achados dos estudos de Rodrigues (2021), Heringer, Carvalho e Leite (2019) e Reddick (2010). Pelo contrário, aproxima-se do modelo Consultivo apresentado por Reddick (2011) em que a participação é dirigida pela Administração Pública e favorece a entrada do cidadão no gerenciamento de políticas públicas. Assim, este modelo se move em direção à interação de duas vias, dirigido pelo Governo. No modelo Consultivo, há um movimento de perceber o cidadão como cliente e a Administração Pública como prestadora de serviços. Contudo, os cidadãos têm mais de uma participação na governança, tal como refletida no modelo (Reddick, 2011).

Nota-se que, mesmo que o Supremo Tribunal Federal seja formado por representantes não eleitos pela população, há a orientação para a educação cidadã e a legitimidade no processo relacional. A pesquisa possui limitações como o recorte temporal e a utilização de estudo de caso único no Brasil. Sugere-se a replicação da metodologia em outros órgãos do Poder Judiciário e até mesmo estudo de caso comparativo, por exemplo, entre órgãos do Poder Judiciário de estados ou do Poder Judiciário com outros poderes. A possibilidade de utilização de classificações tanto nos graus de interação quanto no contexto do Governo Digital favorece comparações em termos de visões a respeito da gestão da comunicação pública.

As contribuições da presente pesquisa são tanto de ordem acadêmica quanto gerencial. Acadêmica pelo fato de contribuir para a pesquisa em comunicação pública do Poder Judiciário e



apresentar metodologia e referências de níveis de participação e de Governo Digital que possam ser replicáveis. Gerencial, uma vez que é possível traçar estratégias de comunicação tendo objetivo claro de qual nível de interação a organização deseja-se possuir com o público.

## REFERÊNCIAS

- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.
- BRASIL. [Constituição [1988]]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 20 set. 2025.
- DREYER, B. A gestão do relacionamento e a interação com o cidadão: uma proposta de cadeia de valor para o capital social e de relacionamento. In: DUARTE, J.; HERINGER, L. P.; SENA, K. E. R. (Orgs.). **Gestão da Comunicação Pública**: Estudos do X Encontro Brasileiro de Administração Pública. Brasília, DF: ABCPública, 2023. (Série Pesquisa).
- FAYOL, H. **Administration Industrielle et Générale**. Paris: Dunod, 1916.
- FIALHO, J. Análise de mídias sociais: princípios, linguagem e estratégias de ação na gestão do conhecimento. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, João Pessoa, v. 4, n. especial, p. 9-26, out. 2014. Disponível em: [link suspeito removido]. Acesso em: 20 set. 2025.
- GRUNIG, J. E.; HUNT, T. **Managing Public Relations**. Nova Iorque: Holt, Rinehart and Winston, 1984.
- HERINGER, L.; CARVALHO, R. de; LEITE, R. Revista de Governo Eletrônico e o Uso de Redes Sociais na Comunicação com os Usuários do Sistema Único de Saúde (SUS): Estudo de Caso do Facebook da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 10, n. 4, p. 302-315, 2018. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/rahis/article/view/5816>. Acesso em: 20 set. 2025.
- LEDINGHAM, J. A.; BRUNING, S. D. (Eds.). **Public Relations as Relationship Management: A Relational Approach to the Study and Practice of Public Relations**. Nova Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, 2000.
- MOONEY, J. D.; REILEY, A. C. **Onward Industry! The Principles of Organization and Their Significance to Modern Industry**. Nova Iorque: Harper & Brothers, 1931.
- MORGAN, G. **Images of organization**. Thousand Oaks: Sage Publications, 1986.
- OECD. **The OECD Report on Public Communication**: The Global Context and the Way Forward. Paris: OECD Publishing, 2021.
- REDDICK, C. G.; NORRIS, D. F. Social media adoption at the American grass roots: Web 2.0 or 1.5? **Government Information Quarterly**, [S.l.], v. 30, n. 4, p. 498-507, 2013.
- SHANNON, C.; WEAVER, W. **The mathematical theory of communication**. Urbana: University of Illinois Press, 1949.
- WEBER, M. **Economia e Sociedade**: Fundamentos da Sociologia Compreensiva. Tradução de H. Saleh. Brasília, DF: UnB, 1991.

## **O POVO FALA, O ESTADO ESCUTA: COMUNICAÇÃO PÚBLICA E E-PARTICIPAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Ana Marusia Pinheiro Lima<sup>1</sup>

### **RESUMO**

O objetivo deste trabalho é evidenciar as múltiplas interfaces entre os conceitos e as práticas da comunicação pública e da e-participação, e como elas se constituem e se validam mutuamente, tendo a Câmara dos Deputados como lócus de análise. As experiências dessa Casa Legislativa tanto ilustram as instâncias descritas por uma literatura notadamente normativa, quanto confirmam os desafios identificados por ela. A análise permitiu acrescentar ainda mais pontos para a discussão, mostrando o papel dos servidores públicos na gestão dos canais e conteúdos de E-participação e o foco nos objetivos e nos efeitos da comunicação, em contraste com os impactos da participação no trabalho dos deputados eleitos.

**Palavras-chave:** comunicação pública; e-participação; Câmara dos Deputados; servidores públicos.

### **ABSTRACT**

This paper explores the multiple intersections between the concepts and practices of public communication and eParticipation, highlighting how they mutually reinforce one another within the context of the Brazilian Chamber of Deputies. The experiences of this legislative body not only exemplify the dynamics described in a predominantly normative literature but also underscore the persistent challenges it identifies. By emphasizing the role of civil servants in managing eParticipation channels and curating content, this analysis contributes new insights to the debate. It also shifts the focus toward the goals and effects of institutional communication, rather than examining the impact of citizen participation on the work of elected representatives.

**Keywords:** public communication; eparticipation; Brazilian Chamber of Deputies; civil servants.

## **1 INTRODUÇÃO**

De que forma a comunicação e a participação popular se inter-relacionam? Essa é a pergunta de pesquisa deste trabalho, que mobiliza as duas literaturas para mostrar o significado da participação na comunicação pública e, de modo recíproco, o poder da comunicação na participação, ambos considerados essenciais para que se atinjam níveis de excelência. A parte empírica examina a Câmara dos Deputados – os estágios, exemplos e desafios da comunicação da participação. Os resultados da pesquisa evidenciam o papel do comunicador público no

---

<sup>1</sup> Câmara dos Deputados, Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento. E-mail: anamarusia@hotmail.com.

tratamento, na contextualização e na análise do que divulgar para os cidadãos e do que recebe deles, e no encaminhamento aos deputados e outros interessados no processo. Assim, ele realimenta o fluxo de informações e contribuições para balizar a decisão de quem tenha poder para tal.

## **2 COMUNICAÇÃO PÚBLICA E E-PARTICIPAÇÃO**

### **2.1. A participação na comunicação**

De acordo com teóricos e praticantes, a comunicação pública é uma modalidade da comunicação que tem uma série de especificidades. A principal delas é a presença do Estado como um dos atores - e o único que atua integralmente (Koçouski, 2013, p. 53). A Associação Brasileira de Comunicação Pública (ABCPública) preconiza que o Estado deve garantir as informações de interesse coletivo e o relacionamento cotidiano entre instituições públicas e o cidadão (Conheça, 2022).

A segunda especificidade é a ampliação do processo comunicacional teorizado pioneiramente por Roman Jakobson (1970, p. 123), no qual o remetente envia uma mensagem a um destinatário, dentro de um contexto, por meio de um código e transmitido por um canal. Na comunicação pública, o cidadão passa também a ser emissor (Mazocco, 2022, p. 5), em fluxos multidirecionais.

Como ponto de partida, o Estado dá transparência a seus conteúdos e serviços e presta contas à sociedade. Ao mesmo tempo, ele também escuta os cidadãos e abre espaços para sua participação. De acordo com Zémor,

A consideração dos interesses coletivos impõe uma formação clara e completa, a transparência dos procedimentos de decisões, a explicação e a pedagogia pelo diálogo, a fé no debate público. É pela aptidão para verdadeiras relações que a comunicação é esperada. Pois muitas soluções podem vir do aumento da participação dos cidadãos (Zémor, 2009, p. 192).

Para Duarte e Duarte (2019, p. 57), a comunicação pública visa mais que a informação do cidadão, e sim seu direito a participar do destino da administração pública, “a expressar suas inquietudes, opiniões e demandas e ser atendido em seus interesses”. A pluralidade, a diversidade, a polêmica, “o estímulo à controvérsia, ao debate, ao confronto de opiniões”

são outras peculiaridades da comunicação pública (Duarte; Duarte, 2019, p. 59), uma vez que “as oportunidades do compromisso social crescem com o debate contraditório” (Zémor, 2009, p. 192).

A participação, assim, é mais do que um objetivo a ser alcançado pelos comunicadores públicos; ela é o componente que caracteriza a comunicação pública em seu estado da arte. No campo da participação popular, especialmente o da E-participação (que é o tema do presente estudo), a literatura também aponta a comunicação como elemento inaugural, básico, para que ela ocorra; e de fechamento do ciclo, enunciando seus resultados.

## **2.2. A comunicação na E-participação**

“Participação” é um conceito normalmente associado a formas de deliberação política ou tomada de decisão (Sæbø *et al.*, 2008, p. 401). Assim como na comunicação pública, a participação requer o bem comum acima dos interesses individuais e tem obrigatoriamente o Estado como parte interessada. Nessa acepção, não se consideram as iniciativas civis e discussões políticas que não tenham o poder público como iniciador, moderador ou receptor (Le Blanc, 2020, p. 4).

A participação popular nas decisões políticas tem sido vista, pela literatura, como saudável, importante e necessária para a democracia. Para Lindner e Aichholzer (2020, p. 13), sua compreensão vai muito além de meros procedimentos coletivos: ao participar do processo político, a sociedade se constitui e se torna consciente de si mesma como comunidade.

Ao mesmo tempo, a participação se mostra desafiadora para seus executores, em função de muitas barreiras, sejam espaciais (em especial nos territórios extensos), temporais, sociais, instrucionais. A E-participação aparece como uma solução, ao menos para as barreiras físicas, na medida em que utiliza a tecnologia para oferecer à população a possibilidade de influenciar na tomada de decisões, mediante o acesso à informação política e o recebimento de comentários a ela (Macintosh, 2004, p. 1).

Entre os objetivos gerais da E-participação estão: alcançar amplamente os públicos; dispor de tecnologias para atender às diversas habilidades técnicas e comunicativas dos cidadãos; fornecer informações relevantes, acessíveis e compreensíveis para permitir

contribuições mais fundamentadas; apoiar o debate deliberativo; e dispor de tecnologias para analisar as contribuições e fornecer feedback relevante e apropriado aos cidadãos, com abertura e transparência no processo de tomada de decisão (Macintosh, 2004, p. 2).

A literatura de E-participação é pródiga na listagem de níveis a serem alcançados, na esteira do trabalho seminal de Sherry Arnstein (1969), em que ela propõe uma “escada” com vários degraus de poder do cidadão na tomada de decisão. Alguns níveis, como a inclusão das pessoas, as informações sobre os processos e o recebimento de contribuições são pré-requisitos para outros mais abrangentes, como a consolidação, seleção e incorporação dessas contribuições nos resultados (parceria), até chegar a estágios em que a própria sociedade constrói e gere seus canais e interfere diretamente na política.

O degrau da informação é a primeira condição para uma participação significativa (Le Blanc, 2020, p. 5), baseada em evidências e, portanto, relevante (Khadzali; Zan, 2018, p. 40). Trata-se de um relacionamento de mão única, em que o poder público mostra para os cidadãos seus direitos, suas responsabilidades e opções - por exemplo: quais dados pessoais serão utilizados, como utilizar o sistema e o que se pode ou não fazer. A esse degrau, segue-se o próximo, o de consulta, ou seja, o retorno dos cidadãos às questões postas pelo poder público (Arnstein, 1969, p. 219; Macintosh, 2004, p. 2 e 5; Islam, 2008, p. 6).

### **2.3. Desafios para a Comunicação Pública e para a E-participação**

Ao menos dois desafios se impõem para a comunicação pública e a E-participação – em especial para os servidores públicos e os líderes de organizações sociais: o alinhamento de expectativas quanto aos resultados e a complexidade dos processos.

A informação e a consulta, como funções da comunicação, são básicas para que os cidadãos possam ouvir e ser ouvidos, sedimentando-se o engajamento “de baixo para cima”, e assim obter o apoio de seus representantes eleitos (Macintosh; Whyte, 2008, p. 17). Contudo, Arnstein (1969, p. 217 e 219) pondera que essas formas de participação precisam estar combinadas a outras, porque ainda são consideradas tokenismo, ou seja, a mera inclusão de grupos sem que eles possam de fato alterar as estruturas de poder vigente, mantendo o privilégio dos que já o detêm.

Por isso, a comunicação dos resultados, mais do que dar transparência, evidencia quais os efeitos - e os não efeitos - da participação popular. Entre os “não-efeitos” estão resultados em que os cidadãos se veem como abstrações estatísticas, sem encontrar o conteúdo de suas contribuições (Arnstein, 1969, p. 219). Se o Estado anuncia que a finalidade da abertura de canais de participação é reduzir a distância entre as instituições formais e a população, precisa entender que isso cria expectativas elevadas, até irrealistas, nos cidadãos. Somente com a percepção de que suas manifestações foram consideradas, eles podem nutrir mais confiança nos órgãos públicos (Le Blanc, 2020, p. 22) – e o inverso também pode ser verdadeiro: confirmar sua desconfiança crônica na política.

A consulta não obriga o Estado a adotar as contribuições que recebe, e sim possibilita a ele utilizá-las como mais uma fonte de conhecimento para aprimoramento dos processos políticos (Leston-Bandeira; Siefken, 2023, p. 374), e melhor responder aos sentimentos públicos sobre um assunto (Khadzali; Zan, 2018, p. 40). A intenção de quem promove precisa estar clara desde o início, informando as conexões entre os mecanismos de participação e os processos de tomada de decisão (Le Blanc, 2020, p. 20), bem como a missão, os benefícios e as limitações das iniciativas, sob pena de fracasso por inadequação entre o que se oferece e o que se espera (Islam, 2008, p. 9). Além disso, é preciso avaliar os resultados para cada parte interessada. Em alguns casos, o alcance de um conjunto de objetivos da E-participação para um grupo pode resultar no não alcance para outro (Smith *et al.*, 2011, p. 316).

Os dois interlocutores – Estado e sociedade -, no diálogo proposto pela comunicação pública e pela E-participação, são abstrações que abrangem muitas dimensões. A sociedade engloba os cidadãos e suas organizações, entidades, associações; a imprensa; o mercado. E, conforme Grönlund e Horan (2005, p. 720), o Estado engloba os membros dos Três Poderes e a esfera administrativa. Os autores observam que as atividades baseadas na internet (como a E-participação) envolvem principalmente as transações entre a administração pública e a sociedade.

No caso do parlamento, a forma concreta da representação se dá, em especial, nas atividades de engajamento com o público, que por sua vez são concebidas, planejadas e implantadas principalmente pelo estafe (Leston-Bandeira; Siefken, 2023, p. 364). Cabe ao corpo

técnico-administrativo, por exemplo, desenvolver conteúdos precisos, informações/materiais de apoio; gerenciar e controlar o processo de participação; promover a iniciativa; analisar, avaliar e disseminar os resultados (Macintosh, 2004, p. 4). Ao mesmo tempo, o sucesso da empreitada da E-participação pode deixar o processo complexo e oneroso para quem promove (Faria, 2012, p. 215): como lidar com milhares de contribuições?

Do lado da sociedade, os desafios incluem a capacidade de mobilização dos indivíduos, a otimização de esforços, os custos de organização, o acompanhamento dos muitos e variados processos de tomada de decisão em curso. Para Anstein (1969, p. 221), a participação pode ser mais eficaz quando existe uma base de poder organizada sob responsabilidade dos líderes das comunidades.

A metáfora da escada de Arnstein (1969) possibilita observar a participação em níveis que podem evoluir, derivar, expandir. A experiência na Câmara dos Deputados, como será vista na seção seguinte, permite complementar com outra escada, no que aqui se entende como a “comunicação da participação”: (1) Abertura dos canais; (2) Divulgação dos canais; (3) Divulgação do conteúdo da participação nos canais; (4) Divulgação das contribuições - transparência; e (5) Divulgação da consolidação das contribuições. A presente pesquisa, em si, já é uma forma de comunicar essa participação.

### **3 COMUNICAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

A Assembleia Constituinte de 1988 foi marcada pela participação de vários segmentos da sociedade brasileira. Em consonância com essa experiência, os constituintes formalizaram a participação dos cidadãos na política nacional por meio do referendo, do plebiscito e dos projetos de lei de iniciativa popular. As formas constitucionais demandam esforços de grande complexidade. O referendo e o plebiscito ficam a cargo do Tribunal Superior Eleitoral; e os projetos de iniciativa popular, da sociedade organizada. Não à toa somente cinco propostas de origem popular se tornaram lei<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Lei 11.124/2005 (PL 2710/1992); Lei 8.930/1994 (PL 4146/1993); Lei 9.840/1999 (PL 1.517/1999); Lei Complementar 135/2010 (PLP 518/2009, apensado ao PLP 168/1993); Lei Ordinária nº 12741/2012 (PL 1472/2007, Originalmente PLS 174/2006). Fonte: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados. Dados de 30/4/2025.

A Câmara dos Deputados, por meio da Comissão de Legislação Participativa (CLP), em 2001 incluiu a Sugestão Legislativa (SUG) como forma de participação popular, exclusiva para entidades da sociedade civil organizada. De 1.132 SUGs apresentadas, 748 foram arquivadas, 261 transformadas em nova proposição pela CLP, e somente 4 foram transformadas em lei<sup>3</sup>.

Mais tarde, de modo institucional, servidores públicos da Câmara criaram programas de aproximação entre a Casa e os cidadãos<sup>4</sup>, incluindo os canais de E-participação (Faria, 2012, p. 248), que não estão previstos no Regimento Interno e, portanto, não incorrem em obrigações legislativas. Uma vez que a Câmara é um órgão de representação nacional, todos esses programas têm sua interface remota, na grande maioria digital (exceção: Disque-Câmara). A divulgação que antecede, acompanha e documenta cada um deles é essencial para que a aproximação desejada, entre parlamento e sociedade, seja efetiva.

O principal instrumento de consolidação das contribuições dos cidadãos é o Relatório de Participação Popular<sup>5</sup> (Relatórios, 2025), objeto deste estudo. Desde 2022, o relatório considera visualizações e interações dos cidadãos em publicações relacionadas a propostas legislativas nos seguintes canais: comentários em notícias do Portal; enquetes legislativas; e contas oficiais nas redes sociais, detalhados a seguir.

- **Abertura dos canais**

- Comentários em notícias da Agência Câmara no Portal, disponíveis desde 2011;
- Enquetes Legislativas: o cidadão pode opinar sobre todas as propostas que estão em discussão na Câmara dos Deputados, e escrever pontos positivos e negativos em relação a elas, na página de cada proposta no Portal. O modelo atual existe desde dezembro de 2018<sup>6</sup>;

3 Lei 14371/2022 (SUG 100/2005); Lei 12694/2012 (SUG 258/2006); Lei 14517/2023 (SUG 116/2008); Lei 11419/2006 (SUG 1/2001). Fonte: Câmara, 2025. Dados de 30/4/2025.

4 Veículos (TV, Rádio, Portal, Agência de Notícias); Disque-Câmara; boletim eletrônico; Rádio Agência; programas ao vivo na TV e na Rádio Câmara; enquetes legislativas; debates interativos; contas oficiais em redes sociais, todos geridos e divulgados pela área de comunicação. Há, ainda, o portal E-Democracia; o Laboratório Hacker; o Plenarinho e o programa de pós-graduação. As exceções são o Estágio-Visita e o Parlamento Jovem Brasileiro, propostos por deputados e executados por servidores.

5 O relatório foi publicado pela primeira vez em 2012, pela então Secretaria de Comunicação Social (atualmente Diretoria Executiva de Comunicação e Mídias Digitais).

6 Anteriormente, a Agência Câmara de Notícias selecionava alguns projetos de lei e criava enquetes sobre eles. A partir de 2018, todas as propostas que iniciam trâmite na Câmara recebem automaticamente sua enquete nas respectivas fichas de tramitação, via Sistema de Informações Legislativas – Sileg.



- Contas oficiais em redes sociais: X (antigo Twitter), criada em 2009; Facebook, criada em 2012; YouTube, criada em 2015; Instagram, criada em 2018.

- **Divulgação dos canais**

Os canais de E-participação são divulgados em diversas páginas no Portal: Página Participe; Carta de Serviços; Manual de Comunicação (Brasil, 2025). E em todas as mídias da Casa (exemplo: Programa da Rádio Câmara – 15 minutos de cidadania – Comissões da Câmara dos Deputados – 14/4/2025), nas redes sociais e nos mensageiros (Telegram e WhatsApp) (figura 1).

**Figura 1** – Publicação sobre canais



Fonte: Câmara dos Deputados - canais de participação (2025).

Nos próprios canais, há informações sobre como utilizá-los e as regras de participação: Termo de Uso e Política de Privacidade; Política de Uso das Enquetes (Brasil, 2025).

- **Divulgação do conteúdo da participação nos canais**

Depois de informar ao cidadão sobre os canais disponíveis, busca-se divulgar as propostas legislativas que estão em discussão, de forma automática e de forma específica. A divulgação automática é feita na Página de Enquetes no Portal, que lista as que têm mais comentários e votos.

As páginas no Portal fazem referência umas às outras. A ficha de tramitação da proposição traz links para a enquete e as notícias; e assim por diante (figuras 2, 3 e 4).

**Figura 2** – Exemplo de ficha de tramitação

**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Assuntos • Institucional • Deputados • Atividade Legislativa • Comunicação • Transparência e prestação de contas

Página Inicial / Atividade Legislativa / Projetos de Lei e Outras Proposições / PL 1904/2024

Cadastrar para acompanhamento | Versão anterior da ficha | Versões para impressão

## PL 1904/2024 | Inteiro teor

Projeto de Lei

**Situação:** Aguardando Despacho do Presidente da Câmara dos Deputados

**Identificação da Proposição**

**Autor**  
Sóstenes Cavalcante - PL/RJ, Evalir Vieira de Melo - PP/ES, Delegado Paulo Bilynskyj - PL/SP e outros

**Apresentação**  
17/05/2024

**Ementa**  
Acresce dois parágrafos ao art. 124, um parágrafo único ao artigo 125, um segundo parágrafo ao artigo 126 e um parágrafo único ao artigo 128, todos do Código Penal Brasileiro, e dá outras providências.

**Dados Complementares:**  
Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de Dezembro de 1940.

**O QUE VOCÊ ACHA DISSO?**  
Responda

**Notícias**

02/08/2024  
Novos projetos de lei sobre aborto visam tornar legislação mais rígida

19/07/2024  
Mudanças na legislação do aborto e liberação de armas e drogas não passam na Câmara, diz Lira

19/06/2024  
Autor do projeto sobre aborto propõe acompanhamento psicológico para menina estuprada que aborta

[mais notícias](#)

Fonte: Portal da Câmara - [Ficha de tramitação do PL 1904/2024](#) (Brasil, 2025).

**Figura 3** – Exemplo de página de enquete

**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

ENTRAR

## ENQUETE DO PL 1904/2024

O Projeto de Lei 1904/24 equipara o aborto realizado após 22 semanas de gestação ao crime de homicídio simples, inclusive no casos de gravidez resultante de estupro. Em análise na Câmara dos Deputados, a proposta altera o Código Penal, que hoje não pune o aborto em caso de estupro e não prevê restrição de tempo para o procedimento nesse caso. O código também não pune o aborto quando não há outro meio de salvar a vida da gestante. [Entenda a proposta](#)

[Veja a tramitação](#)

**QUAL SUA OPINIÃO SOBRE O PL 1904/2024?**

Concordo totalmente

Concordo na maior parte

Estou indeciso

Discordo na maior parte

Discordo totalmente

**VOTAR**

[Veja os resultados](#)

[Política de uso](#)

Fonte: Portal da Câmara - [Enquete do PL 1904/2024](#) (Brasil, 2025).

A descrição da proposta legislativa reproduz o lead da notícia inaugural, já que a ementa é complexa para o entendimento dos cidadãos em geral.

**Figura 4** – Exemplo de notícia inaugural de proposição



Fonte: Portal da Câmara – Agência de Notícias - Notícia inaugural do PL 1904/2024 (Brasil, 2025).

Já na divulgação específica, propostas legislativas são listadas quando estão na pauta do Plenário foram aprovadas em comissão ou angariaram alguma repercussão (exemplos: Vídeo no Instagram – Você aprova? PEC da Escala 6x1; Interprograma “As 5 +” na TV Câmara e no YouTube – edição 16/4/2025 e figura 5).

**Figura 5** – Exemplo de divulgação de enquetes em mensageiros

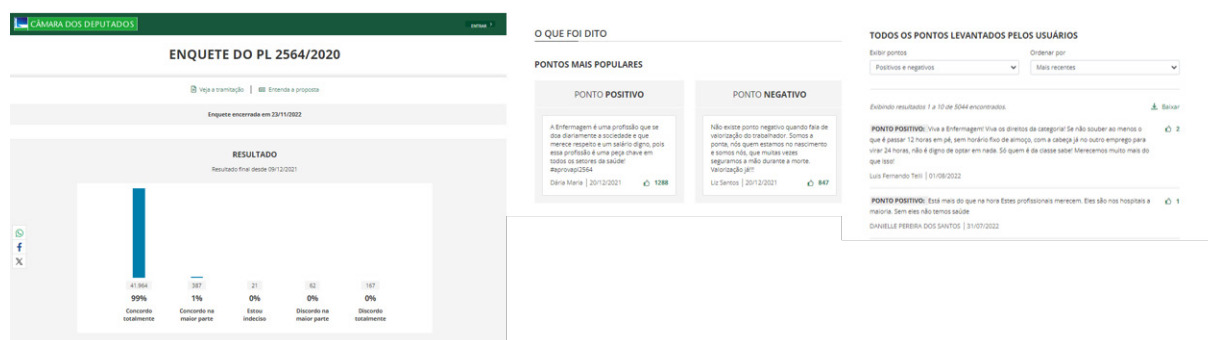


Fonte: Pauta do Plenário – WhatsApp e Telegram da Câmara dos Deputados (2025).

- **Divulgação das contribuições – transparência no próprio canal**

As contribuições ficam disponíveis para consulta em cada canal, de modo quantitativo (a exemplo do número de votos, comentários e curtidas) e qualitativo (íntegra dos textos dos cidadãos). No Portal, elas são moderadas previamente antes da publicação; nas contas de redes sociais, seguem as políticas de uso de cada plataforma.

Nas enquetes, também é possível baixar um arquivo com todos os posicionamentos enviados pelos cidadãos (exemplo na figura 6).

**Figura 6 – Exemplo de página de resultados de enquete**

Fonte: Portal da Câmara - [Enquete do PL 2564/2020](#) (Brasil, 2025).

As plataformas permitem que o cidadão interaja com outros – comunicação entre as pessoas – e dê mais visibilidade às contribuições deles. Os comentários com mais curtidas ganham destaque.

- **Divulgação da consolidação**

O Relatório de Participação Popular consolida as contribuições recebidas dos cidadãos, listando as propostas legislativas com maior repercussão, dados sobre tema, autoria, situação no processo legislativo, link das publicações de destaque (que reúne as instâncias de transparência, para consulta in loco pelo cidadão) e clipping de notícias na mídia externa. As três primeiras propostas do ranking (“Em Alta”) também apresentam um gráfico com os principais argumentos utilizados pelas pessoas, contra ou a favor, e o contexto da participação.

O relatório, em si, é uma divulgação das propostas legislativas e da participação dos cidadãos em relação a elas. E há, ainda, a divulgação do próprio relatório (exemplos: matéria jornalística no portal - [Câmara divulga Relatório Anual de Participação Popular](#) - 13/01/2025 (Brasil, 2025) e figuras 7, 8 e 9).

**Figura 7 – Divulgação do Relatório de Participação Popular para órgãos da Câmara**

**Prévia Relatório de Participação Popular**  
**Abril 2025**

A prévia do nosso relatório de participação traz informações essenciais para apoiar seu planejamento!

Levantamos as propostas que mais mobilizaram os cidadãos em março, oferecendo uma visão antecipada para subsidiar decisões estratégicas e ações imediatas, enquanto o relatório completo está em fase final de produção.

Essas prévias e os relatórios periódicos são ferramentas valiosas para acompanhar as pautas mais relevantes para a sociedade.

Aproveite essa visão antecipada para alinhar suas ações e se preparar para o relatório completo, que será enviado até o final de abril.

Todos os relatórios estão disponíveis em <https://cd.leq.br/nAqyqP-JbL>

	Proposta	Ementa	Autor	Tema	Situação
<b>Foi destaque</b>	<a href="#">PLN 26/2024</a>	Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2025.	 <a href="#">Poder Executivo</a>	Política e administração pública	Aguarda sanção
	<a href="#">PL 3124/2023</a>	Atendimento prioritário de mães e pais atípicos no SUS.	 <a href="#">Pompeo de Mattos</a> <a href="#">PDT/RS</a>	Saúde	No Senado Federal
	<a href="#">PL 5367/2023</a>	Institui a Carteira de Identificação para a Pessoa com Deficiência	 <a href="#">Acácio Favacho</a> <a href="#">MDB/AP</a>	Direitos humanos	No Senado Federal (Substituto do PL 3648/2004)
	<a href="#">PRN 1/2025</a>	Estabelece o rito para a apresentação e indicação de emendas parlamentares.	 <a href="#">Congresso Nacional</a>	Política e administração pública	Transformado em Norma Jurídica
<b>C</b>	<a href="#">PL 1087/2025</a>	Ampla a isenção do Imposto de Renda.	 <a href="#">Poder Executivo</a>	Economia	Aguarda Despacho do Presidente da Câmara dos Deputados

Fonte: E-mail para órgãos da Casa, em especial servidores da Direx (2025).

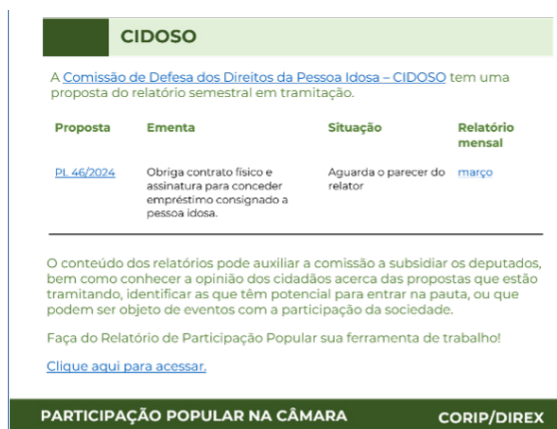
**Figura 8 – Publicação sobre o Relatório**

**Relatório de Participação Popular**  
**MARÇO DE 2025**

Um resumo das propostas legislativas e assuntos que tiveram maior repercussão e mobilização popular nos canais da Câmara.

 **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Fonte: Facebook da Câmara dos Deputados – Relatório de Participação Popular de março (2025).

**Figura 9** – Divulgação do Relatório de Participação popular para comissões e deputados

Fonte: Excerto de e-mail segmentado para comissões e deputados, de acordo com as propostas afeitas (2025).

A Câmara dos Deputados percorre todos os níveis da escada da “comunicação da participação”, a partir das oportunidades de interação com a sociedade em três degraus da escada de Arnstein (1969): informação e consulta (especialmente nas enquetes), e parceria (recepção de contribuições – comentários, pontos positivos e negativos, aspectos a incluir nas propostas legislativas). E, de modo consonante com o que a literatura apresenta, a instituição também enfrenta a complexidade dos processos e do alinhamento de expectativas em relação aos resultados, que instiga os comunicadores públicos gestores da E-participação da Casa, conforme será abordado pela seção seguinte.

#### 4 DESAFIOS NA COMUNICAÇÃO DA E-PARTICIPAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

A função legislativa é o coração do parlamento. Mesmo a representação se dá em torno de pautas que são formalizadas pelos deputados em projetos de lei. Dessa forma, no momento em que o cidadão contata a instituição por meio de seus diversos canais, para se manifestar a respeito das propostas em trâmite, cabe aos servidores da área de comunicação receber e consolidar essas manifestações, para que sirvam de insumo a pelo menos três públicos: os deputados; os demais órgãos da Casa; e a sociedade, em retorno. Isso se torna um grande desafio na medida em que a Câmara dos Deputados tem número elevado de propostas em tramitação, diversas em temas e complexidade, todas elas abertas para a E-participação, como visto nos números da tabela 1.



**Tabela 1 – Propostas legislativas na Câmara dos Deputados**

	2022	2023	2024
Propostas em tramitação na Câmara	47.755	94.370	82.437
Propostas que viraram lei	2402	2286	2018
Votos nas enquetes	906.786	1.058.371	1.797.457
Comentários moderados nas enquetes	96.250	65.336	28.825
Comentários moderados nas notícias do Portal	18.747	26.254	20.222
Propostas analisadas nos relatórios	95	107	112
Propostas dos relatórios que viraram lei	24	41	27

Fonte: Portal da Câmara. Busca Avançada por proposição (Propostas, 2025) e por legislação (Legislação, 2025). Sistema interno de Enquetes e Notícias. Relatórios Anuais de Participação Popular (Relatório, 2023; Relatório, 2024; Relatório, 2025).

Observa-se uma relação de Pareto na participação: a menor parcela de propostas (objeto dos relatórios de participação popular) é a que concentra a maior parte da mobilização dos cidadãos. Além disso, os primeiros lugares em repercussão tendem a manter essa posição, por conta da divulgação. A tabela 2 exemplifica alguns resultados da comunicação da participação.

**Tabela 2 – Propostas legislativas com mais repercussão nos canais da Câmara**

Ano	Proposta / link de análise	Repercussão (somatório de visualizações e interações)	Situação em 23/5/2025	Posicionamento nos canais da Câmara
2022	<a href="#">PL 2564/2020- Piso salarial da Enfermagem</a>	3,6 milhões	Transformado na Lei 14434/2022	Favorável
2023	<a href="#">PEC 45/2019- Reforma Tributária</a>	2,8 milhões	Transformada na Emenda Constitucional 132/2023	Contrário
2024	<a href="#">PL 1904/2024- Equipara o aborto realizado após 22 semanas de gestação a homicídio</a>	6,7 milhões (a enquete recebeu mais de 1 milhão de votos).	Aguardando Despacho do Presidente da Câmara dos Deputados	Contrário

Fonte: Relatórios Anuais de Participação Popular (Relatório, 2022; Relatório, 2023; Relatório, 2024).

A repercussão não se deve unicamente à comunicação da participação pelos servidores da Câmara, já que muitos fatores mobilizam a sociedade, incluindo medidas governamentais,



atos de comoção popular e divulgação na mídia externa. Quaisquer que tenham sido os motivadores, no entanto, coube aos comunicadores absorverem as contribuições dos cidadãos nos canais da Casa.

A E-participação bem-sucedida tende a números crescentes, comprometendo sua sustentabilidade. Para isso, a Casa tem feito esforços na automação quantitativa e qualitativa de volume tão expressivo de dados, que permitirá mais transparência, abrangência e agilidade no futuro.

O segundo desafio é sobre a expectativa de impacto no processo legislativo. Segundo os relatórios anuais de 2022, 2023 e 2024, das 11 propostas com mais repercussão, a maioria (oito) teve posicionamento contrário dos cidadãos. Seis delas foram transformadas em lei, sendo metade com posicionamento contrário e metade favorável (estas últimas relacionadas ao tema “Trabalho, Previdência e Assistência”, recorrente em função da mobilização de categorias profissionais, de maioria favorável).

Deputados não precisam levar em conta o posicionamento registrado pelos canais da Câmara. No caso específico das enquetes legislativas (canal por excelência para que o cidadão opine sobre as propostas em trâmite), há uma menção explícita a isso no texto de apresentação da ferramenta:

[...] As enquetes não têm rigor científico, pois não representam uma amostra da sociedade. Seus resultados ficam disponíveis para os relatores das propostas, que podem considerar as manifestações na preparação do texto a ser votado. Não há, no entanto, o compromisso de contemplar a vontade expressa pela maioria dos participantes. [...] (Enquetes, 2024).

Os relatórios também deixam exposto que não têm representatividade estatística, uma vez que as contribuições têm viés (traduzem a opinião de quem entrou nos canais). Servem apenas como um dos termômetros que o parlamentar tem para tomar decisões, em face de diversos outros motivadores (posições partidárias, negociações, contexto político, base eleitoral, etc). Como visto anteriormente, os relatórios são uma resposta institucional. A administração não pode interferir no processo legislativo e por isso não tem como garantir, para o cidadão, qual o impacto que sua participação terá.

O cidadão tem vários instrumentos para entrar em contato diretamente com seus representantes, seja pelo Portal (Fale com o Deputado), pelos canais diretos (e-mail parlamentar

e ramal do gabinete), ou pelos perfis deles nas redes sociais (todos divulgados na Página do Deputado). Quando ele decide utilizar os canais institucionais da Câmara, a responsabilidade é da administração. Uma das vantagens de estar nesses canais é o acesso a posicionamentos diferentes, mesmo que não haja propensão à mudança de opinião. Isso fura a “bolha” do que se observa em redes sociais, com algoritmos que reforçam o que o cidadão já pensa e quer.

Recorde-se, ainda, que os servidores públicos abriram os canais de participação e, paradoxalmente, não contaram com a “participação” das duas pontas nessa iniciativa – nem do cidadão, nem do deputado. Talvez porque tenham se enxergado também como cidadãos e encontrado, nos recursos disponíveis na administração pública, oportunidades para atender a demandas que a população ainda não formulou, até por não ter acesso às mesmas informações. Uma vez lançados os canais e recebidas as contribuições, cabe a esses servidores apresentarem os resultados para os dois principais públicos interessados – deputados e cidadãos, e amplificar os esforços na comunicação interna com os outros órgãos da Casa.

Em síntese: na Câmara, o papel do Estado como interlocutor e promotor, tanto da comunicação pública quanto da E-participação, é exercido primordialmente pelo corpo técnico-administrativo. Há um interesse institucional que vai além da representação de cada parlamentar, dos posicionamentos partidários e ideológicos e das votações. Para os servidores comunicadores, o êxito foca mais no alcance e na participação do maior número de cidadãos possível (arcando com o volume de contribuições consequente desse trabalho), do que propriamente no impacto legislativo, que ultrapassa a atuação da administração da Casa<sup>7</sup>. Trata-se do objetivo da comunicação pública (diálogo) na E-participação, de forma a balizar a tomada de decisão - de escopo maior e de responsabilidade dos deputados eleitos.

## CONCLUSÃO

A comunicação pública e a participação popular se distinguem de outras modalidades

---

<sup>7</sup> “A estrutura organizacional da Câmara dos Deputados [...] busca garantir a realização da atividade legislativa com a qualidade, a celeridade, a confiabilidade e a transparência necessárias ao fortalecimento da democracia no país. As funções constitucionais da Câmara dos Deputados são exercidas **exclusivamente** pelos deputados federais, individualmente e em órgãos colegiados” (Brasil, 2025, p. 11, grifo nosso).

de comunicação e participação pela presença obrigatória do Estado como um dos atores. As literaturas das duas têm caráter fortemente normativo, ou seja, apresentam muitos critérios, recomendações e regras para seus executores, em função dos usos dos recursos públicos e do compromisso na consolidação da democracia. No plano ideal, a participação é imprescindível para a comunicação pública, e vice-versa. A conexão entre as duas pode ser verificada na Câmara dos Deputados, onde as iniciativas institucionais de E-participação são geridas pelos profissionais de comunicação dessa Casa legislativa. A instituição divulga os canais, o cidadão participa, a instituição divulga o resultado – o ciclo não só se realimenta, como se expande, porque mais pessoas se sentirão incentivadas a participar.

Um dos objetivos da E-participação é, por meio da comunicação, alcançar e convidar a maior quantidade possível de cidadãos, para que se engajem nas decisões públicas (Macintosh, 2004, p. 2). As entidades da sociedade civil organizada também já entenderam que é preciso fazer número para que suas contribuições ganhem relevo. Paradoxalmente, o sucesso compromete a empreitada: quanto maior o número, mais complexo fica o processo para quem promove. Para fornecer informação, a transparência no fornecimento automático dos dados é suficiente; para comunicar, entretanto, é preciso consolidar a informação e transformá-la em conhecimento: aí está o desafio para o comunicador público.

Os canais institucionais de E-participação da Câmara dos Deputados concentram-se nos degraus de informação e consulta, que podem ser considerados tokenismo, no dizer de Arnstein (1969, p. 217 e 219), porque o poder do cidadão é limitado. Ao mesmo tempo, exigem menos esforço, comprometimento e risco por parte dele. Lembre-se, ainda, de que no caso da Câmara a iniciativa não partiu da sociedade, e sim dos servidores públicos. Ela oferece um passo inicial, inclusive pedagógico, para pessoas que podem estar participando pela primeira vez dos processos políticos.

Ainda que não seja possível, para o comunicador público da Câmara dos Deputados, avaliar o impacto da E-participação em todas as suas dimensões, também não há como esperar esse impacto se os dados não estiverem disponíveis e organizados. O impacto legislativo é o estágio seguinte e não depende da administração da instituição, porque é prerrogativa dos

tomadores de decisão – deputados eleitos. Contudo, só há possibilidade de impacto com a comunicação da participação: é a partir dela que começa o poder popular.

## REFERÊNCIAS

AARNSTEIN, Sherry R. A Ladder Of Citizen Participation, **Journal of the American Institute of Planners**, [S.l.], v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA. **Conheça os 12 Princípios da Comunicação Pública**. 24 jan. 2022. Disponível em: <https://abcpublica.org.br/conhecaos-12-principios-da-comunicacao-publica/>. Acesso em: 31 ago 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Enquetes**. 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/enquetes/>. Acesso: 01 abr. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Legislação**. Pesquisa Avançada. 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/legislacao/pesquisa-avancada>. Acesso: 01 abr. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Propostas Legislativas**. Pesquisa Avançada. 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-avancada>. Acesso em: 01 abr. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório Executivo Anual 2022**. 2023. Disponível em: [https://lookerstudio.google.com/reporting/c2555d68-f03e-4b8f-93e5-0f40b76f65b6/page/p\\_qq60k36lxc](https://lookerstudio.google.com/reporting/c2555d68-f03e-4b8f-93e5-0f40b76f65b6/page/p_qq60k36lxc). Acesso: 01 abr. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório Executivo Anual 2023**. 2024. Disponível em: [https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/53c4e3a3-a92b-4ee3-80f4-47db6cb4ab41/page/p\\_qq60k36lxc](https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/53c4e3a3-a92b-4ee3-80f4-47db6cb4ab41/page/p_qq60k36lxc). Acesso em: 01 abr. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório Executivo Anual 2024**. 2025. Disponível em: [https://lookerstudio.google.com/reporting/4170099d-432a-4c80-aa8f-08a147e1f887/page/p\\_qq60k36lxc](https://lookerstudio.google.com/reporting/4170099d-432a-4c80-aa8f-08a147e1f887/page/p_qq60k36lxc). Acesso: 01 abr. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Relatórios de Participação Popular. **Participe**. 2025. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/participe/relatorios-participacao/relatorios-1>. Acesso em: 01 abr. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Relatório de gestão 2024**. Brasília, DF: Edições Câmara, 2025.

DUARTE, Jorge; DUARTE, Marcia Yukiko. Serviço Público, Comunicação e Cidadania. In: NASSAR, Paulo; MARETTI, Eduardo. **Comunicação Pública**: por uma prática mais republicana. São Paulo: Aberje, 2019. p. 57-77.

FARIA, Cristiano Ferri S.. **O parlamento aberto na era da internet**: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis? – Brasília: Edições Câmara, 2012.

GRÖNLUND, Äke; HORAN, Thomas. Introducing e-GOV: History, definitions and issues. **Communications of the AIS**, [S.l.], 15, p. 713–729, 2005.

ISLAM, M. Towards a sustainable e-Participation implementation model. **European Journal of ePractice**, [S.l.], v. 5, n. 10, 2008.

JAKOBSON, Roman. **Linguística e Comunicação**. São Paulo: Cultrix, 1970.

KHADZALI, Nur Rusydina; ZAN Zainal Md. E-participation: A systematic understanding on public participation in the government in 21st century. **Jurnal Intelek**, [S.l.], v. 13, issue 2, 2018.

KOÇOUSKI, Marina. Comunicação pública: construindo um conceito. In: MATOS, Heloiza (Org.). **Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA/USP, 2013. p. 41-58.

LE BLANC, David. E-participation: a quick overview of recente qualitative trends. United Nations. **Department of Economic and Social Affairs – DESA**, Working Paper n. 163, January 2020.

LESTON-BANDEIRA, Cristina; SIEFKEN, Sven T. The development of public engagement as a core institutional role for parliaments. **The Journal of Legislative Studies**, [S.l.], v. 29, n. 3, p. 361-379, 2023.

LINDNER, Ralf; AICHHOLZER, Georg. E-Democracy: Conceptual Foundations and Recent Trends. In: HENNEN, Leonhard; VAN KEULEN, Ira; KORTHAGEN, Iris; AICHHOLZER,

Georg; LINDNER, Ralf; NIELSEN, Rasmus Øjvind (Eds). **European E-Democracy in Practice**. Studies in Digital Politics and Governance. [Londres]: Springer Open, 2020. p. 11-46.

MACINTOSH, Ann. **Characterizing E-Participation in Policy-Making**. 37th Annual Hawaii International, Conference on System Sciences, IEEE, 2004.

MACINTOSH, Ann; WHYTE, Angus. Towards an evaluation framework for eParticipation.

**Transforming Government: People, Process & Policy**, [S.l.], v. 2, n. 1, p. 16-30, 2008.

MAZOCCO, Fabricio. Comunicação pública: um conceito em construção. **Com ciência**, dossiê 236, 14 jun. 2022. Disponível em: <https://www.comciencia.br/comunicacao-publica-um-conceito-em-construcao/>. Acesso em: 20 maio 2023.

SÆBØ, Øystein; ROSE, Jeremy; FLAK, Leif Skiftenes. The shape of eParticipation: Characterizing an emerging research area. **Government Information Quarterly**, [S.l.], 25, p. 400-428, 2008.

SMITH, Simon; MACINTOSH, Ann; MILLARD, Jeremy. A three-layered framework for evaluating e-participation. **Int. J. Electronic Governance**, [S.l.], v. 4, n. 4, p. 304-321, 2011.

ZÉMOR, Pierre. Como anda a comunicação pública? **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 60, n. 2, p. 189-195, abr./jun. 2009.

# IMAGEM PÚBLICA, PERSONALISMO E MÍDIAS SOCIAIS: A CONSTRUÇÃO DA CAMPANHA PERMANENTE POR GOVERNADORES ESTADUAIS

José Agnaldo Montesso Júnior<sup>1</sup>

## RESUMO

A intensificação da presença digital de representantes políticos tem consolidado as mídias sociais como instrumentos estratégicos de comunicação pública. Com base nesse cenário, o presente estudo investiga o uso dessas plataformas no contexto da campanha permanente, a partir de uma análise exploratória sustentada em revisão teórica e no mapeamento do número de seguidores e publicações em perfis pessoais e institucionais de governadores estaduais no início do mandato 2023-2026.

**Palavras-chave:** campanha permanente; plataformas de mídia social; governadores estaduais; administração pública; Instagram.

## ABSTRACT

The growing digital presence of political representatives has consolidated social media as strategic tools for public communication. Within this context, the present study investigates the use of these platforms in the framework of the permanent campaign, through an exploratory analysis grounded in theoretical review and the mapping of follower counts and publication frequency on both personal and institutional profiles of Brazilian state governors at the outset of the 2023–2026 term.

**Keywords:** permanent campaigning; social media platforms; state governors; public administration; Instagram.

## 1 INTRODUÇÃO

Google e Meta foram as corporações que mais lucraram com o processo eleitoral brasileiro em 2022. Aproximadamente 1,9 mil postulantes veicularam anúncios por meio das plataformas administradas pelo Google, que arrecadou R\$ 125,3 milhões oriundos dessas ações publicitárias — valor 18 vezes superior ao registrado no pleito de 2018. Por sua vez, a Meta, por meio do Facebook, obteve R\$ 123,7 milhões, com publicidade contratada por mais de 5,4 mil candidaturas, número cinco vezes maior que o de quatro anos antes. Entre os dez maiores gastos com publicidade no Facebook, estavam quatro concorrentes à Presidência da República,

---

<sup>1</sup> Doutorando pela Universidade de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação.  
E-mail: agnaldomontesso@gmail.com.

três postulantes a governos estaduais, um candidato ao Senado e três à Câmara dos Deputados. No caso do Google, destacaram-se quatro presidenciáveis e seis concorrentes aos governos estaduais (Neves, 2022).

A prática de impulsionamento de conteúdo nas plataformas de mídia social foi possibilitada com recursos públicos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), popularmente chamado de fundo eleitoral, que teve dotação fixada em R\$ 4,9 bilhões pela Lei Orçamentária Anual de 2022 (Brasil, 2022).

As estratégias eleitorais ancoradas nas mídias digitais ganharam relevância já no pleito de 2018, sendo apontadas como decisivas para a vitória de Jair Bolsonaro. À época, o então candidato dispunha de recursos limitados, reduzido tempo no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral e pouca capilaridade partidária — fatores que o levaram a investir em uma campanha digital considerada altamente eficaz (Nicolau, 2020; Bachini *et al.*, 2022).

Encerrado o processo eleitoral, os candidatos eleitos passam a enfrentar restrições legais em relação à comunicação institucional, conforme determina a Constituição Federal. Dentre essas limitações, destaca-se o princípio da impessoalidade, disposto no artigo 37 da Constituição de 1988 (Brasil, 1988). Segundo Medeiros e Chirnev (2021, p. 18), além de proibir discriminações nas publicações oficiais, a impessoalidade também visa “impedir favorecimentos e coibir o uso de realizações públicas como conquistas pessoais. Em outras palavras, uma obra ou política pública não deve ser atribuída ao indivíduo que ocupa o cargo, mas sim à entidade estatal responsável por sua execução”. Com base nesse entendimento, a comunicação governamental deve restringir-se à divulgação de ações, projetos, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos, com caráter educativo, informativo ou de orientação social.

No livro *O Príncipe*, clássico da teoria política escrito no século XVI, Nicolau Maquiavel analisa como a imagem pública do governante pode impactar sua capacidade de consolidar e exercer o poder. Maquiavel (2005) argumenta que o “príncipe” precisa dominar a arte de parecer virtuoso e digno de admiração, mesmo que essas virtudes não estejam de fato presentes. Para o autor, a forma como o governante é percebido pela população é decisiva, pois a opinião pública interfere diretamente na manutenção do apoio e da legitimidade. O autor defende

que o governante deve saber manejar a opinião popular, valendo-se de estratégias retóricas e simbólicas para construir uma imagem favorável. Isso inclui a elaboração de narrativas e o uso de emblemas que reforcem sua autoridade.

Quase quinhentos anos após a publicação da obra, observa-se que as plataformas digitais, especialmente as mídias sociais, vêm sendo amplamente utilizadas por figuras políticas como instrumentos de construção e manutenção de uma imagem pública positiva, ao permitir uma interação contínua com eleitores e a sociedade em geral. Nessa perspectiva, ganham destaque os debates sobre a noção de campanha permanente, segundo a qual atores políticos mantêm estratégias de comunicação voltadas à preservação de sua base de apoio. Fernandes *et al.* (2016) enfatizam que a comunicação política ultrapassa o período eleitoral formal e se estende continuamente. Para os autores, em democracias liberais, o exercício do poder político requer presença e atuação constantes nos meios de comunicação.

Diante das limitações legais impostas à comunicação institucional, os agentes eleitos têm recorrido às plataformas, onde operam seus perfis com um caráter pessoalizado. Essa prática favorece a construção de uma imagem pública marcada pelo personalismo (Albuquerque, 1999) e permite o contato direto com o público, sem a mediação dos veículos tradicionais de imprensa (Massuchin; Silva, 2019; Joathan, 2020).

Por tratar-se de uma investigação de caráter introdutório, este estudo se fundamenta em uma revisão bibliográfica acerca do conceito de campanha permanente. As informações foram coletadas a partir de buscas realizadas no Portal de Periódicos e no Banco de Teses e Dissertações da Capes, no intervalo compreendido entre os anos de 2015 e 2022.

A partir da pesquisa com o descritor “Campanha Permanente” na Base de Periódicos da Capes, constatou-se que os trabalhos relacionados ao tema no contexto das plataformas de mídia social concentram-se, majoritariamente, na análise de Presidentes da República (Cioccarì; Persichetti, 2019; Fernandes *et al.*, 2016; Joathan; Rebouças, 2020; Pozobon; Ribeiro, 2019), com exceção de um estudo voltado a um governador (Massuchin; Silva, 2019).

Já no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, a pesquisa retornou produções voltadas a parlamentares federais (Silva, 2022; Joathan, 2020), candidatos à presidência (Braga, 2019) e



chefes do Executivo estadual (Rocha, 2018). Além do levantamento teórico, esta investigação também incluiu a análise do número de seguidores e da frequência de postagens dos governadores eleitos na plataforma Instagram.

A escolha pelo Instagram deve-se à expressiva presença no Brasil, que contava, no início de 2023, com cerca de 132,6 milhões de usuários ativos. Trata-se da segunda mídia social mais utilizada no país, ficando atrás apenas do WhatsApp. Estima-se que os brasileiros dediquem, em média, 57 minutos diários ao uso da plataforma. Globalmente, o Instagram ocupa a quarta posição entre as plataformas de mídias mais populares, com um total de 1,628 bilhão de usuários (Kemp, 2023).

Os dados utilizados na análise referem-se ao dia 28 de janeiro de 2023. Ressalta-se que, em se tratando de ambientes digitais, variações de poucos dias e, em alguns casos, de poucas horas, podem modificar significativamente o cenário observado. A intenção da pesquisa, portanto, foi registrar esse momento específico do início do mandato, tendo em vista que o volume de seguidores resulta de um acúmulo que se intensificou ao longo da campanha de 2022 até a data de corte estipulada.

Maia, Orlandini e Oliveira (2022) destacam que a coleta de dados em contextos digitais enfrenta obstáculos importantes. Tais desafios decorrem, em grande parte, de modificações nos softwares utilizados para extração de dados, de transformações nas dinâmicas de funcionamento das plataformas e da implementação de novas normas regulatórias que alteram substancialmente os procedimentos de obtenção e uso das informações.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

O termo campanha permanente pode ser compreendido como o desenvolvimento de estratégias eleitorais durante períodos de mandato, com a intenção de manter e/ou ampliar a imagem positiva do representante político, com o intuito de viabilizar futuros sucessos eleitorais (Joathan; Lilleker, 2020). Outros estudos revelam que também é uma forma de apresentação de informações sobre o governo, pela perspectiva da transparência e *accountability*, além da proximidade com os públicos (Massuchin; Silva, 2019). Já Heclo (2000) entende que a campanha

permanente é uma confluência entre a comunicação partidária, a comunicação governamental e a comunicação eleitoral, ou seja, uma comunicação constante dos atores políticos voltada para a busca incessante de visibilidade e formação de imagem ao longo dos mandatos.

O termo, originado na década de 1970 nos Estados Unidos, tem na sociedade contemporânea o suporte das Tecnologias de Informação e Comunicação, principalmente das plataformas de mídias sociais, que inegavelmente ocupam hoje um lugar de centralidade, devido a sua adesão pela sociedade, bem como pela influência que exercem. Dos 181,8 milhões de brasileiros com acesso à internet, 152,4 milhões utilizam alguma dessas plataformas, o que representa 83,82% da população (Kemp, 2023).

As pesquisas relacionadas à campanha permanente levam em consideração que as campanhas eleitorais não são iniciadas apenas no período eleitoral determinado em cada país (Heclo, 2000; Fernandes *et al.*, 2016; Cioccarì; Persichetti, 2019; Massuchin; Silva, 2019; Joathan; Lilleker, 2020; Martins, Fernandes; Oliveira, 2021).

Neste sentido, Bucci (2015, p. 225) critica o que ele considera “Estado de Narciso”, em que os governantes agem para manutenção e reprodução do poder “com práticas patrimonialistas e enunciados narcísicos, a volumes e escalas cada vez mais acachapantes, o Estado de Narciso sabota o princípio da alternância no poder e perpetua a força dos que já exercem o mando”. Para o autor, “a campanha eleitoral fora do período eleitoral age por meio de subterfúgios. Ela visa produzir no eleitorado uma predisposição de fundo, um vínculo de simpatia aos futuros candidatos que o governo, no devido tempo, irá apresentar à sociedade” (Bucci, 2015, p. 27).

Joathan e Lilleker (2020) investigaram as campanhas permanentes em 32 países e no Parlamento Europeu por meio da análise de 87 artigos em periódicos, capítulos de livros e obras completas. Os pesquisadores classificaram os elementos de campanha permanente de acordo com os objetivos políticos, dividindo-os em três categorias.

A primeira categoria é anterior à criação do termo campanha permanente e inclui variáveis relacionadas com a capacitação e a estratégia. Já a segunda categoria se refere a critérios de campanha permanente para mídia paga e própria. A terceira categoria traz critérios de campanha permanente relacionados à mídia tradicional, a mídia conquistada.

Como discutiu França (2000, p. 8), o imbricamento entre a comunicação e política se configura como uma “intervenção e efeitos dos meios de comunicação na conformação das práticas políticas”. Ainda conforme a autora, as mudanças na mídia e na política se refletem, já que “novas práticas políticas demandam e se realizam através de novas formas comunicativas; novas formas comunicativas sugerem / estimulam novas práticas e novos usos para a política”. É o que se verifica no caso da campanha permanente, que encontrou campo fértil nas plataformas de mídias sociais, devido ao alcance e pela falta de regulamentação de uso fora do período eleitoral no Brasil.

Plataformas digitais são infraestruturas sociotécnicas que não somente hospedam discursos públicos, mas essencialmente os reorganizam por meio de instrumentos técnicos, normas e políticas (Van Dijck; Nieborg; Poell, 2019). As mais conhecidas são as chamadas *Big Five* – Alphabet-Google, Amazon, Apple, Meta e Microsoft, que, na sociedade contemporânea, consolidaram-se como serviços infraestruturais e hoje centralizam cada vez mais atividades cotidianas e estratégicas. “Influências em processos eleitorais, uso irrestrito de dados pessoais para fins comerciais e uso de algoritmos e bases de dados para perpetuar preconceitos e desigualdades são algumas das questões que, cada vez mais, preocupam governos, empresas e sociedade civil” (D’Andréa, 2020, p. 13).

Conforme Pesquisa Panorama Político 2022 do Instituto DataSenado, 25% dos entrevistados admitiram que as plataformas de mídia social foram a principal fonte de informação sobre política, perdendo apenas para a TV, que alcançou 37%, e superando as páginas na internet (23%), jornais e revistas impressos (5%) e rádio (4%). Naquele ano, dos que se informam pelas plataformas de mídia social, 35% acompanharam no Facebook, 27% pelo Instagram; 16% pelo YouTube, 8% usaram o WhatsApp e 7%, o Twitter (Brasil, 2022).

Para Mendonça e Aggio (2021) a esfera pública contemporânea sofre influências diferentes daquela observada por Habermas quando do início da discussão sobre a temática. Dentre essas mudanças focaliza-se a democratização do acesso à internet, que “proporcionou um cenário de abundância comunicativa do século XXI, com a dinâmica frenética das redes digitais, a plataformização da web e a popularização de *smartphones* e da lógica dos

aplicativos” (Mendonça; Aggio, 2021, p. 7). Para os autores, essa dinâmica “conecta discussões em diferentes formatos e arenas. Isso abre brechas de visibilidade que podem afetar a agenda pública” (Mendonça; Aggio, 2021, p. 15).

Apesar das dinâmicas oferecidas pelas *affordances* das plataformas de mídias sociais, sendo algumas delas voltadas à interação entre os usuários, Ponce (2019) critica a atuação dos atores políticos, que continuam reproduzindo modelos unidirecionais nos quais não se esperam nem se produzem níveis altos de interação com os usuários, ou seja, as plataformas são consideradas por eles com um espaço de difusão, incorporada como meio de comunicação de massa, utilizada como a imprensa, o rádio ou a televisão.

Joathan (2020) analisa que a comunicação direta dos atores políticos e os potenciais eleitores viabilizada pelas plataformas de mídias sociais contorna os filtros ou possíveis vieses da mídia tradicional, assegurando controle integral sobre o conteúdo direcionado à sociedade.

Gandour (2019) analisou entre 2013 e 2016 os perfis dos governadores brasileiros no Facebook e como essa comunicação direta poderia contribuir com a crise no jornalismo tradicional. A partir da pesquisa, o autor considerou àquela época que “a disseminação do uso das redes sociais por parte de governantes combinada com o recuo da presença dos jornais pode indicar um risco para a qualidade informativa do debate público na democracia contemporânea” (Gandour, 2019, p. 7).

Martins, Fernandes e Oliveira (2021, p. 27) pontuam o paradoxo atual dos processos políticos que enfatizam a imagem de líderes personalistas, mas que se deparam com uma realidade política em que, para que seja possível governar, é necessária a manutenção de grupos e coalizões de apoio nos legislativos. “Isso revela que a Campanha Permanente implica em fazer com que os atores políticos não somente façam uma boa retórica de seus atos, como também adaptem as estratégias aos contextos políticos e eleitorais em que estão inseridos”.

### **3 GOVERNADORES ESTADUAIS NO INSTAGRAM**

A partir da observação e da coleta do número de seguidores e de publicações no perfil pessoal de cada governador de Estado e também do perfil institucional do governo estadual na

plataforma de mídia social Instagram em 28 de janeiro de 2023, verificou-se naquele momento que o governador que mais possuía seguidores era do estado de São Paulo, Tarcísio de Freitas. Conforme mostra a Tabela 1, a quantidade foi 2,6 vezes maior que a do governador de Minas Gerais, Romeu Zema, que ficou na segunda colocação. Em relação ao perfil institucional do governo de São Paulo, a conta do governador possuía 5,8 vezes mais seguidores do que a administrada pelo estado.

A conta de Tarcísio de Freitas foi criada em dezembro de 2018, enquanto a do governo de São Paulo foi criada em dezembro de 2013. Esse aspecto pode explicar a diferença do número de publicações. Enquanto o perfil do governador possuía em 28 de janeiro de 2023 2.447 postagens, a do governo estadual registrava número três vezes maior.

Já o número de seguidores pode ser contextualizado pela disputa estadual ter sido nacionalizada, já que Tarcísio foi um dos principais ministros do então presidente Jair Bolsonaro, que o lançou na disputa contra o candidato Fernando Haddad, apoiado por Lula. Destaca-se ainda que São Paulo é o estado com maior população do país e maior arrecadação. A contraposição do número de seguidores do governador com o do governo do Estado demonstra o personalismo da política como apontado por Albuquerque (1999).

Em relação ao número de postagens, o governador do Pará Helder Barbalho possuía na data da coleta 9.993 posts no Instagram. O perfil pessoal foi criado em dezembro de 2012 e se destaca também por ocupar a quinta colocação em número de seguidores dentre os governadores. A frequência de publicações é apontada por Joathan e Lilleker (2020) como uma das características da campanha permanente. Dos 28 governadores, 15 possuem mais seguidores do que os perfis institucionais dos estados que representam.

**Tabela 1** – Número de seguidores e de publicações nos perfis pessoais dos governadores e nos perfis institucionais dos governos dos estados em 28/01/2023

Governador	Estado	Perfil pessoal		Perfil do governo do Estado	
		Seguidores	Publicações	Seguidores	Publicações
Tarcísio de Freitas	São Paulo	3.200.000	2.447	548.000	8.026
Romeu Zema	Minas Gerais	1.200.000	3.604	285.000	3.268
Eduardo Leite	Rio G. do Sul	732.000	1.921	194.000	3.591
Raquel Lyra	Pernambuco	705.000	5.639	330.000	7.593
Helder Barbalho	Pará	597.000	9.993	273.000	487
Ronaldo Caiado	Goiás	532.000	8.460	162.000	4.117
Jerônimo Rodrigues	Bahia	469.000	1.596	366.000	3.169
Ratinho Junior	Paraná	428.000	6.901	230.000	580
Wilson Lima	Amazonas	351.000	3.874	227.000	1.068
Claudio Castro	Rio de Janeiro	266.000	5.039	200.000	4.127
Fátima Bezerra	Rio G. do Norte	251.000	8.254	196.000	783
João Azevedo	Paraíba	226.000	2.913	131.000	8.551
Renato Casagrande	Espírito Santo	210.000	4.190	223.000	6.211
Paulo Dantas	Alagoas	184.000	1.871	216.000	392
Elmano de Freitas	Ceará	177.000	5.176	604.000	3.537
Jorginho Melo	Santa Catarina	162.000	3.189	280.000	3.690
Carlos Brandão Jr	Maranhão	158.000	4.100	485.000	18.666
Mauro Mendes	Mato Grosso	116.000	3.989	121.000	1.541
Ibaneis Rocha	Distrito Federal	115.000	1.920	183.000	601
Gladson Cameli	Acre	111.000	6.697	51.700	4.943
Rafael Fonteles	Piauí	110.000	2.331	150.000	2.912
Fábio Mitidieri	Sergipe	95.500	4.036	158.000	2.571
Antônio Denarium	Roraima	87.000	5.050	76.400	613
Clécio Luis	Amapá	79.300	3.503	64.500	3.882
Wanderlei Barbosa	Tocantins	62.500	1.552	81.900	1.091
Marcos Rocha	Rondônia	56.000	1.498	70.500	9.331
Eduardo Riedel	Mato G. do Sul	44.600	1.730	73.700	5.594

Fonte: Elaborado pelo próprio autor (2023).

O governador com menor número de seguidores foi Eduardo Riedel, do Mato Grosso do Sul, com apenas 44.600 em 28 de janeiro de 2023. A conta foi criada por ele em junho de 2017. O político está em seu primeiro mandato. O perfil do governo do Estado possuía na mesma data 73.700 seguidores.

A Tabela 1 revela padrões significativos na relação entre imagem pública, personalismo e comunicação institucional nos perfis dos governadores estaduais no Instagram. Nota-se que, em 15 dos 28 estados analisados, os perfis pessoais dos governadores superam em seguidores os perfis institucionais, destacando a prevalência de uma estratégia de campanha permanente centrada na construção e manutenção da imagem pública do líder (Albuquerque, 1999). Casos como o de Tarcísio de Freitas (SP), cujo perfil pessoal tem 5,8 vezes mais seguidores que o institucional, e Helder Barbalho (PA), com 9.993 publicações, ilustram como a personalização da política se consolida por meio de uma presença digital ativa e frequente capaz de reforçar continuamente a imagem pública do governante (Joathan; Lilleker, 2020).

A disparidade na frequência de postagens, como o perfil pessoal de Barbalho (9.993 posts) versus o institucional do Pará (487), reforça a hipótese de que os governadores priorizam a construção de uma imagem pública pessoal, muitas vezes em detrimento da divulgação institucional impessoal, conforme critica Bucci (2015). Esses dados corroboram a tese de que as mídias sociais são ferramentas-chave para a campanha permanente, permitindo aos políticos contornar as limitações legais da comunicação pública (Medeiros; Chirnev, 2021) e fortalecer vínculos diretos com o eleitorado através do contínuo gerenciamento de sua imagem pública.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O conceito de campanha permanente revela uma abordagem política contemporânea na qual estratégias eleitorais são desenvolvidas ao longo dos mandatos para manter e fortalecer a imagem positiva dos representantes políticos, buscando garantir futuros sucessos eleitorais. Esse conceito, impulsionado pelas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), especialmente as plataformas de mídias sociais, adquire uma centralidade marcante na sociedade atual.

As pesquisas sobre campanha permanente desafiam a ideia tradicional de que as

campanhas eleitorais começam apenas no período eleitoral, ressaltando a importância das ações fora desse contexto. A ascensão das mídias sociais como fonte de informação política não pode ser subestimada. Plataformas como Facebook, Instagram e YouTube ganham destaque, permitindo que os governadores moldem sua imagem pública, interajam diretamente com os eleitores e influenciem a opinião pública.

Em síntese, a campanha permanente, apoiada pelas plataformas de mídias sociais, emerge como uma estratégia significativa para governadores brasileiros moldarem suas imagens, interagirem com os eleitores e influenciarem a opinião pública, mas também o de fortalecer a democracia, promover a transparência e *accountability* no governo estadual.

O cenário em constante evolução das TICs requer uma reflexão contínua sobre como as plataformas de mídias sociais podem ser utilizadas de maneira ética e eficaz na esfera política.

A partir deste levantamento introdutório e tendo em vista as classificações feitas sobre a campanha permanente, pesquisas futuras devem se debruçar nas categorias de campanha permanente levantadas por esse trabalho para analisar como os governadores se apropriam da plataforma de mídia social para desenvolver estratégias de campanha permanente.

## REFERÊNCIAS

AALBUQUERQUE, A. “**Aqui você vê a verdade na tevê**”: a propaganda política na televisão. Niterói: MCII, 1999.

BACHINI, N.; ROSA, K. C. G.; COSTA, A. L. V.; SILVA, R. N. F. Comunicação política no ambiente digital: uma análise das campanhas eleitorais municipais de 2020 no Facebook.

**Opinião Pública**, Campinas, v. 28, n. 3, p. 750–786, set./dez. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-01912022283750>. Acesso em 22 jul. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 jul. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **TSE divulga divisão do fundo eleitoral para 2022**. Brasília, DF: Senado, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/06/20/tse-divulga-divisao-do-fundo-eleitoral-para-2022>. Acesso em: 15 jul. 2023.

BUCCI, E. **O Estado de Narciso**: a comunicação pública a serviço da vaidade particular. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.



CIOCCARI, D.; PERSICHETTI, S. A campanha eleitoral permanente de Jair Bolsonaro: o deputado, o candidato e o presidente. **Lumina**, [S. l.], v. 13, n. 3, p. 135–151, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/lumina/article/view/28571>. Acesso em: 11 ago. 2023.

D'ANDRÉA, C. **Pesquisando plataformas online: conceitos e métodos**. Salvador: EDUFBA, 2020. Disponível em: <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/32043>. Acesso em: 10 ago. 2023.

FERNANDES, C.M.; OLIVEIRA, L. A.; LEAL, P. R. F.; MARTINS, T.F. Campanha permanente de Dilma Rousseff: uma análise da comunicação governamental e das estratégias eleitorais. **Mediaciones Sociales**, [S. l.], n. 15, p. 81–100, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.5209/MESO.54544>. Acesso em: 10 jun. 2023.

FRANÇA, V. R. V. Comunicação e política: edifica-se uma tradição? **Revista Eletrônica Compós**, Salvador, 2000.

GANDOUR, R. **Jornalismo em retração, poder em expansão**: como o encolhimento das redações e o uso crescente de redes sociais por governantes podem degradar o ambiente informativo e prejudicar a democracia. 2019. Dissertação (Mestrado em Ciências da Comunicação) – Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

HECLO, H. Campaigning and governing: a conspectus. 2000. In: ORNSTEIN, N.; MANN, T (Eds.). **The Permanent Campaign and its Future**. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2000.

JOATHAN, Í; LILLEKER, D. G. Permanent campaigning: A meta-analysis and framework for measurement. **Journal of Political Marketing**, v. 22, n. 1, p. 67-85, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/15377857.2020.1832015>. Acesso em 10 jun. 2023.

JOATHAN, Í. Campanha permanente em busca da Presidência da República: as estratégias de comunicação de Jair Bolsonaro no Facebook entre 2015 e 2018. **Revista Eccom**, Lorena, v. 11 n. 22, p. 367 - 388, 2020. Disponível em: <http://unifatea.com.br/seer3/index.php/ECCOM/article/view/1202>. Acesso em 22 fev. 2023.

JOATHAN, Í. **Campanha permanente quase sempre, futebol quando convém**: uma análise do uso do Facebook pelos congressistas ligados à Bancada da Bola na 55ª legislatura. 2020. Tese (Doutorado em Comunicação). Instituto de Arte e Comunicação Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2020.

KEMP, Simon. **Digital 2023**: Brasil. 12 Fev. 2023. Disponível em: <https://datareportal.com/reports/digital-2023-brazil>. Acesso em: 07 ago. 2023.

MAIA, R. C. M.; ORLANDINI, M.; OLIVEIRA, B. S. Métodos em plataformas digitais. In: MAIA, R. C. M. (Org.) **Métodos de pesquisa em comunicação política**. Salvador: EDUFBA, 2022. p. 39-80.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. Tradução de Lívio Xavier. 3. ed. São Paulo: Martin Claret, 2005.

MARTINS, T. F.; FERNANDES, C.M.; OLIVEIRA, L. A. Campanha permanente: estratégias do PT na propaganda partidária gratuita e na propaganda eleitoral. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, [S. l.], v. 12, n. 1, out. 2021. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/72512/44880>. Acesso em: 20 ago. 2023.

MASSUCHIN, M. G.; SILVA, L. F. Campanha permanente nas redes sociais digitais: um estudo de caso da análise da fanpage do governador Flávio Dino, no Brasil. **Revista Internacional de Relaciones Públicas**, [S.l.], v. 9, n. 17, p. 229–248, 2019. Disponível em: <https://revistarelacionespublicas.uma.es/index.php/revrrpp/article/view/591>. Acesso em: 11 ago. 2023.

MEDEIROS, A.; CHIRNEV, L. **Guia de comunicação pública**. Brasília: Associação Brasileira de Comunicação Pública, 2021. *E-book*.

MENDONÇA, R.F.; AGGIO, C. As metamorfoses da esfera pública ou a nova mudança estrutural. In: 30º ENCONTRO ANUAL DA COMPÓS, 2021, São Paulo. **Anais** [...].

Disponível em: <https://proceedings.science/compos/compos-2021/trabalhos/as-metamorfoses-da-esfera-publica-ou-a-nova-mudanca-estrutural?lang=pt-br>. Acesso em: 10 jul. 2023.

NEVES, R. Com Lula e Bolsonaro, eleição rendeu até 18 vezes mais a Google e Facebook. **UOL**, São Paulo, 26 nov. 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/11/26/faturamento-google-e-facebook-eleicoes.htm>. Acesso em: 25 jul. 2023.

NICOLAU, J. M. **O Brasil dobrou à direita**: uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

PONCE, M. Twitter como espaço para comunicação governamental? As falsas promessas dos Presidentes na América Latina. **Lumina**, [S. l.], v. 13, n. 2, p. 126–156, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/lumina/article/view/27764>. Acesso em: 7 fev. 2023.

POZOBON, R. O.; RIBEIRO, A. D. Lula 2018: estratégias de campanha permanente no Facebook. **Logos**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 1, 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/logos/article/view/32597>. Acesso em: 17 ago. 2025.

ROCHA, P. M. D. **A Comunicação Política em Redes Digitais**: um estudo de caso do uso do Facebook por governadores de estado do Brasil. 2018. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

SILVA, F. W. O. **Como os deputados federais brasileiros usaram as tecnologias digitais na 56ª legislatura?** Perfis de uso, campanha permanente e personalismo. 2022. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2022.

VAN DIJCK, J.; NIEBORG, D.; POELL, T. Reframing platform power. **Internet Policy Review**, [S.l.], v. 8, n. 2, p. 1–18, 2019. Disponível em: <https://policyreview.info/articles/analysis/reframing-platform-power>. Acesso em: 10 jun. 2023.

# AS ESTRATÉGIAS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE CONTRA A PRODUÇÃO DE IGNORÂNCIA: A CAMPANHA DE DESINFORMAÇÃO NO CASO FAUSTÃO

Michel Carvalho da Silva<sup>1</sup>

## RESUMO

O presente artigo discute o papel da comunicação pública no enfrentamento à produção deliberada de ignorância sobre políticas públicas. Para tanto, examinamos os conteúdos elaborados pelo Ministério da Saúde no episódio envolvendo o transplante de coração do apresentador Faustão, que foi objeto de uma ampla campanha de desinformação no ambiente digital. A partir da noção de contrato de comunicação, a análise mostra que o órgão federal, enquanto sujeito comunicante, busca, ao mesmo tempo, refutar as informações falsas e imprecisas sobre o referido caso, e se posicionar como instância especializada de informação pública.

**Palavras-chave:** comunicação pública; fake news; Ministério da Saúde; Faustão; produção de ignorância.

## ABSTRACT

This article discusses the role of public communication in combating the deliberate production of ignorance about public policies. To this end, we examined the content prepared by the Ministry of Health in the episode involving presenter Faustão's heart transplant, which was the subject of a broad disinformation campaign in the digital environment. Based on the notion of a communication contract, the analysis shows that the federal agency, as a communicating subject, seeks, at the same time, to refute false and inaccurate information about the aforementioned case, and to position itself as a specialized instance of public information.

**Keywords:** public communication; fake news; Ministry of Health; Faustão; production of ignorance.

## 1 INTRODUÇÃO

A ideia de “integridade da informação” está associada à precisão, consistência e confiabilidade da informação (United Nations, 2022). No atual ecossistema midiático, em que campanhas de desinformação e discursos de ódio circulam livremente no ambiente digital, a noção de integridade informacional ganha cada vez mais espaço no debate sobre o futuro da humanidade. Hoje, países, organismos internacionais e centros de pesquisa discutem como combater os efeitos da desinformação on-line (Santos, 2024).

---

<sup>1</sup> Diretor da ABCPública na Regional São Paulo (ABCPública – SP). Doutor em Ciências Humanas e Sociais (UFABC) e mestre em Ciências da Comunicação (USP). É pesquisador do Grupo Mediações Educomunicativas (MECOM/ECA/USP). Email: [mediacidade@gmail.com](mailto:mediacidade@gmail.com).

As campanhas de desinformação estão relacionadas à produção deliberada de ignorância (Mcintyre, 2019). Esse fenômeno é um problema global, principalmente quando, por exemplo, se tenta mitigar os danos de uma pandemia ou se quer promover uma mudança de comportamento na população em relação à emergência climática. Nosso argumento principal neste trabalho é, então, que a produção intencional de ignorância<sup>2</sup>, por meio de estratégias de desinformação de diferentes agentes políticos e econômicos, tem impacto direto na compreensão das políticas públicas por parte da população, o que representa, em muitos casos, desincentivo ou não adesão a ações governamentais.

A partir dessa premissa, entendemos que a comunicação pública, em suas diferentes dimensões, assume papel importante na mitigação de danos relativos à eclosão de conteúdos desinformativos, que confundem a opinião pública e reforçam dúvidas, generalizações, discursos de ódio e teorias da conspiração. Neste estudo, analisamos, de forma exploratória, as estratégias comunicativas do Ministério da Saúde (MS) no “caso Faustão”, em que uma campanha de desinformação, ocorrida em agosto de 2023, informava que o apresentador de TV Fausto Silva teria “furado” a fila de transplante de órgãos, ao receber um novo coração.

Para analisar o papel da comunicação pública no combate à desinformação, o presente trabalho discute inicialmente o processo de produção deliberada de ignorância sobre políticas públicas. A partir dessa revisão de literatura, examinamos as estratégias discursivas das mídias governamentais do MS no enfrentamento à eclosão de informações falsas divulgadas no ambiente digital sobre o caso Faustão.

## **2 A PRODUÇÃO DE IGNORÂNCIA EM CONTEXTOS HIPERCONECTADOS**

A crise epistêmica favorece campanhas de desinformação, que corroem o tecido social e geram um sentimento de ceticismo generalizado em relação às instituições tradicionais de construção e validação do conhecimento, como o Estado, os centros de pesquisa e, sobretudo, os veículos profissionais de jornalismo (Benkler; Faris; Roberts, 2018). Esse processo é resultado

---

2 O termo ignorância tem sua origem no latim (*ignorantia*), derivado de *ignorare*, cujo significado é “não saber”. O léxico é composto por *in*, “não”, e *ganrus*, “sabedor ou aquele que domina um assunto” (Barbosa; Rêgo, 2020).

da corrosão dos pilares de sustentação fundamentais de regimes democráticos. Ao analisar o papel exercido pelas plataformas de redes sociais nas eleições norte-americanas de 2016, Benkler, Faris e Roberts (2018) revelam que essa crise é produzida pela associação de comunicação desintermediada das redes digitais e processos de polarização e radicalização política.

Com a corrosão do tecido social, cresce o consumo de conteúdos fraudulentos e enviesados, elaborados por veículos de informação hiperpartidarizados (Bennett; Livingston, 2018), como canais ligados a movimentos antivacina e negacionistas climáticos, que produzem ignorância e refutam hipóteses explicativas amparadas em evidências. A ignorância é produto de uma intervenção política e cultural ampla, que tem como objetivo obscurecer a informação e a compreensão da população sobre temas de interesse público, como a execução de uma dada política pública. Neste trabalho, estamos nos referindo à ignorância como sinônimo de “não saber”, de “desconhecimento”, o que não tem relação com ausência de escolarização formal.

Ao longo da história, alguns grupos políticos e econômicos se beneficiaram da ignorância coletiva, em que diversas populações se tornaram facilmente moduláveis por notícias e dados imprecisos e mentirosos. A indústria do tabaco, por exemplo, criou, durante meio século, dúvidas sobre as pesquisas científicas que estabeleciam uma conexão direta entre o consumo de tabaco e a incidência de câncer (Oreskes; Conway, 2019). A produção da ignorância se ancorava em dados alternativos sobre os males causados pelo tabaco, com o financiamento e a cooptação de pesquisadores dispostos a reproduzir as teses defendidas pelas empresas de cigarro.

A agnotologia, que indica o estudo da promoção da ignorância e da incerteza em campos nos quais o consenso científico está bem estabelecido, chama a atenção para técnicas desenvolvidas por agentes políticos e econômicos a fim de confundir grupos de interesse acerca da realidade em que vivem (Proctor; Schiebinger, 2008). Mais do que propagar desinformação, os produtores de ignorância têm o objetivo de gerar controvérsia (Machío, 2020), como alguns grupos extremistas no Brasil que questionam a integridade das urnas eletrônicas.

Segundo Proctor e Schiebinger (2008), o objetivo da agnotologia é desenvolver ferramentas para compreender como diversas formas de conhecimento nunca passaram a existir, ou acabam desaparecendo, sendo proteladas ou negligenciadas. A ignorância é produzida ou

mantida em diversas circunstâncias, por meio de mecanismos como a negligência deliberada ou inconsciente, o segredo, a supressão, a destruição de documentos, a tradição não questionada, entre outros (Burke, 2023).

No atual ecossistema comunicativo - hiperconectado e caótico - somos inundados por dados e mensagens, produzidos tanto por profissionais da comunicação quanto por amadores; tanto por humanos quanto por dispositivos automatizados (Boczkowski, 2021). A abundância de informações – verdadeiras ou não – torna complexa a busca por fontes idôneas e orientações confiáveis quando se precisa, como se verificou durante os períodos mais críticos da pandemia da Covid-19 (Recuero; Soares; Zago, 2021). Esse cenário de excesso informativo favorece a ignorância, de tal modo que as pessoas não conseguem se fixar naquilo que é importante e pode impactar seu cotidiano, como a execução de uma determinada política pública (Ribeiro; Silva; Vaz, 2022).

A produção deliberada de ignorância coloca em xeque os sistemas peritos, esses dispositivos que possuem a função de organizar e suprir, com conhecimentos e dispositivos, as necessidades humanas em um mundo marcado pelo distanciamento no tempo e espaço das relações sociais (Giddens, 1991). Segundo o autor, um sistema dessa natureza para operar requer uma confiança do público em sua competência especializada.

A crise epistêmica é resultado desse processo de ruptura do contrato de comunicação, em que o sujeito interpretante não reconhece a legitimidade do sujeito falante ao tomar a palavra, ou seja, não consegue mais confiar na validade de seus enunciados. Segundo a teoria semiolinguística Charaudeau (2006, 2018), em um ato de comunicação, os parceiros estão regidos por um acordo tácito, que determina as limitações discursivas e formais do intercâmbio entre os sujeitos falantes, relativas ao espaço, ao tempo, às formas e às relações sociais. Essas restrições contratuais codificam as práticas sociolinguageiras, de modo que as estratégias discursivas (legitimação, credibilidade e captação) devem ser investigadas em função do contrato firmado. Quando se pensa em contrato, pressupõe-se o estabelecimento de cláusulas. No campo da comunicação, pode-se fazer um paralelo com essa ideia normativa, identificando as bases do acordo entre sujeito comunicante e sujeito interpretante.

A partir da noção de contrato comunicacional, é possível depreender que “dizer a verdade”, “tratar de fatos de interesse público”, “ser objetivo e imparcial nas informações” e “mostrar a realidade” são cláusulas centrais desse acordo tácito entre instituições públicas e o conjunto da sociedade. No caso de rompimento com essas exigências, esse acordo estabelece sanções simbólicas, associadas ao descrédito, isto é, de não reconhecimento de autoridade por parte do enunciatório.

O processo de não reconhecimento do sujeito comunicante pode ser observado pela indiferença ou pela contestação, como se verifica, em grande medida, nos comentários feitos por cidadãos nos perfis de organizações de governo nas plataformas digitais (Silva, 2021). Esse cenário de desconfiança generalizada é agravado pelo avanço de movimentos populistas de extrema-direita em escala global (Demuru, 2024), que, de forma coordenada, investem em campanhas de ataque à integridade da informação e de deslegitimação de instituições públicas, como veremos no caso Faustão..

### **3 O TRANSPLANTE DO FAUSTÃO E A CAMPANHA DE DESINFORMAÇÃO**

O levantamento da FGV ECMI revelou que o transplante de coração do Faustão monopolizou o debate sobre saúde no ambiente digital no período entre 1º e 30 de agosto de 2023. O estudo mostrou que muitas narrativas que circularam nas plataformas envolviam desinformação sobre o funcionamento da fila de transplantes do Sistema Único de Saúde (SUS) e até mesmo sobre as vacinas da Covid-19. O levantamento analisou 5.186 publicações no Instagram; 22.541, no Facebook e Instagram, e 110 mensagens veiculadas no Telegram sobre o assunto.

Como demonstra a pesquisa FGV ECMI, o transplante do apresentador produziu uma série de questionamentos por parte significativa dos opositores do atual governo no ambiente digital, sendo que muitos levantaram suspeitas em relação à administração do SUS, e acusaram o MS de privilegiar o apresentador. As campanhas de desinformação reverberaram o sentimento de que o SUS é demorado e burocrático, apesar de mostrarem um certo desconhecimento sobre o funcionamento de determinados serviços de saúde. Esses dois pontos, um motivado por

disputa política, e, outro, por uma dúvida legítima, levantaram essa desconfiança (Ruediger; Grassi, 2023).

Mesmo após o Ministério da Saúde emitir uma nota à imprensa (Brasil, 2023a) explicando sobre o funcionamento dos transplantes no Brasil, muitas pessoas continuaram a disseminar informações falsas sobre o tema no ambiente digital, como mostra o estudo da FGV ECMI. Em uma das fake news colocadas em circulação no ambiente digital, foram feitas comparações entre Faustão e MC Marcinho, que morreu no dia anterior ao transplante com falência múltipla de órgãos. A informação não levava em conta que o cantor tinha sido retirado da lista de transplantes um tempo antes devido a uma infecção generalizada.

Faustão recebeu um novo coração em 27 de agosto de 2023, em procedimento realizado no Hospital Albert Einstein, em São Paulo (SP). O apresentador havia sido diagnosticado com um quadro de insuficiência cardíaca grave e recebido indicação para o transplante no dia 20 de agosto de 2023, cerca de uma semana antes da cirurgia. De acordo com informações do painel do Sistema Nacional de Transplantes (SNT) (Brasil, 2023g), logo após a inclusão de Faustão, havia 385 pessoas aguardando um novo coração, mas isso não quer dizer que o apresentador furou a fila. Segundo o MS, fatores como gravidade tornaram o caso de Faustão prioridade, o que o levou ao início da lista de espera.

De forma geral, o mencionado transplante é tratado nas plataformas de redes sociais com ironia e humor, seja a partir de piadas sobre como os pobres são tratados nos serviços de saúde no Brasil, seja com memes que reforçam a ideia de que pessoas com maior poder aquisitivo são favorecidas pelo SUS. Em um dos vídeos desinformativos (Projeto Comprova, 2023), um homem afirma que Faustão não respeitou a fila de espera e passou na frente de cinquenta mil pessoas justamente por ser rico e famoso: *“Eu tô aguardando há tempo com o pé na cova, mas eu não furei fila não, porque eu sou pobre. Eu não vou receber, eu vou morrer”*. A legenda do material apresenta o seguinte texto: *“No Brasil, só quem faz transplante de coração é rico”*.



**Figura 1** – Série de informações falsas sobre o transplante de coração do apresentador Faustão



Fonte: FGV ECMI (2023).

O levantamento da FGV ECMI mostrou que a desinformação sobre o caso do apresentador também se referiu à eficácia das vacinas contra a Covid-19. No Telegram, além de informações falsas sobre a fila do SUS, houve mensagens alegando que o apresentador teria desenvolvido a insuficiência cardíaca devido ao imunizante contra o coronavírus. No entanto, Faustão já tinha problemas cardíacos antes mesmo de a vacinação contra a Covid-19 ter início no Brasil. Em dezembro de 2020, meses antes de a primeira dose ter sido aplicada, o apresentador colocou um marca-passo – pequeno aparelho implantado perto do coração para monitorar e controlar os batimentos cardíacos (IG Gente, 2021).

Além disso, no Instagram e no Facebook, publicações sugeriam que a vacina seria a causa do óbito do suposto doador do coração de Faustão, um jogador de futebol que morreu aos 35 anos, vítima de um Acidente Vascular Cerebral (AVC) isquêmico, no dia 26 de agosto de 2023 (um dia antes do procedimento). Esse tipo de desinformação se filia a um discurso negacionista de grupos políticos que defendem teorias conspiratórias sobre a eficácia dos imunizantes contra

a Covid-19 (Szwako; Ratton, 2022), mesmo que as autoridades de saúde tenham confirmado que efeitos adversos graves em função da vacinação são raros.

#### **4 AS ESTRATÉGIAS COMUNICACIONAIS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE**

Quando nos debruçamos sobre uma política pública, como o sistema de transplante de órgãos, Estado, sociedade e mídia estão implicados na promoção do debate público acerca dessas ações governamentais. Nesse sentido, a comunicação constitui, desde o processo de formação da agenda para a construção da política pública até o processo de sua implementação e avaliação, um instrumento potencializador da relação entre os agentes envolvidos (Cezar, 2018). Diante da campanha de desinformação do Faustão, a comunicação governamental do MS buscou agir de forma célere, a fim de mitigar os danos na imagem do SNT e reforçar sua legitimidade enquanto fonte primária de informação oficial.

Diante dessa premissa, investigar as estratégias comunicacionais adotadas pelos MS no caso das campanhas de desinformação distribuídas sobre o transplante do apresentador Faustão se mostra importante por conta de duas razões principais: I) o orçamento público envolvido na formulação e veiculação de campanhas de utilidade pública, como as de incentivo à doação de órgãos; e II) a responsabilidade que o MS tem de orientar a população em situações de crise ou de não adesão a programas governamentais.

Quando se trata de estimular condutas desejáveis em saúde ou de facilitar o acesso a direitos garantidos pelo Estado, é necessário pensar sobre em que medida a comunicação de instituições públicas pode se aproveitar de episódios polêmicos, que monopolizam a atenção da sociedade, para justificar as políticas públicas vigentes. Nesses casos, busca-se reconhecimento como sujeito perito, portador de legitimidade e credibilidade, capaz de produzir entendimentos sobre ações e programas de governo.

No caso Faustão, verificamos que a comunicação pública governamental do MS produziu uma série de conteúdos informativos que buscaram mitigar os danos provocados por essas informações falsas e imprecisas acerca do assunto; e explicar a política pública de transplante de órgãos no Brasil. Entre as publicações feitas pelo Ministério da Saúde nas plataformas de

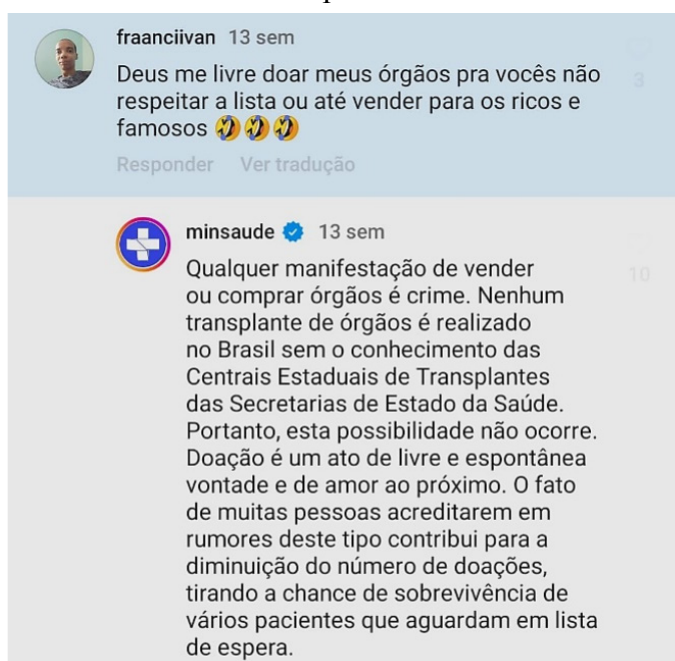
redes sociais, estão uma *thread* no antigo Twitter (fig. 2), e posts no Tik Tok, Facebook e Instagram (fig. 3).

**Figura 2 – Thread explicando o sistema de transplantes de órgãos no Brasil**



Fonte: X do Ministério da Saúde (Brasil, 2023d).

**Figura 3 – Perfil Oficial do MS respondendo a um comentário desinformativo**



Fonte: Instagram do Ministério da Saúde (Brasil, 2023c).

As publicações do Ministério da Saúde (plataformas de redes sociais e site oficial) ressaltam que a priorização dos pacientes à espera de um órgão não tem qualquer relação com prestígio social ou condição econômica. O discurso do MS é que o Sistema Nacional de Transplantes se orienta por critérios técnicos, como gravidade do caso, compatibilidade e condições de saúde que viabilizem uma boa recuperação pós-transplante. Na nota à imprensa, publicada às 18h09 no mesmo dia do transplante de Faustão, o texto chama a atenção para o fato de que o Brasil é referência no assunto e possui o maior sistema público de transplantes de órgãos no mundo.

Na publicação do dia 28 de agosto de 2023 do Instagram do MS (Brasil, 2023e), a coordenadora do SNT, Daniela Salomão, rebate boatos e esclarece sobre os critérios para a lista de transplantes no Brasil. Na matéria “Em 2023, no Brasil, espera por transplante de coração foi menor que 30 dias para 27,5% dos pacientes” (Brasil, 2023b), publicada no site oficial do MS no mesmo dia, o órgão federal exalta a redução no tempo de espera por um órgão no país. O texto explica ainda que não existe intervenção humana no processo, uma vez que é automatizado:

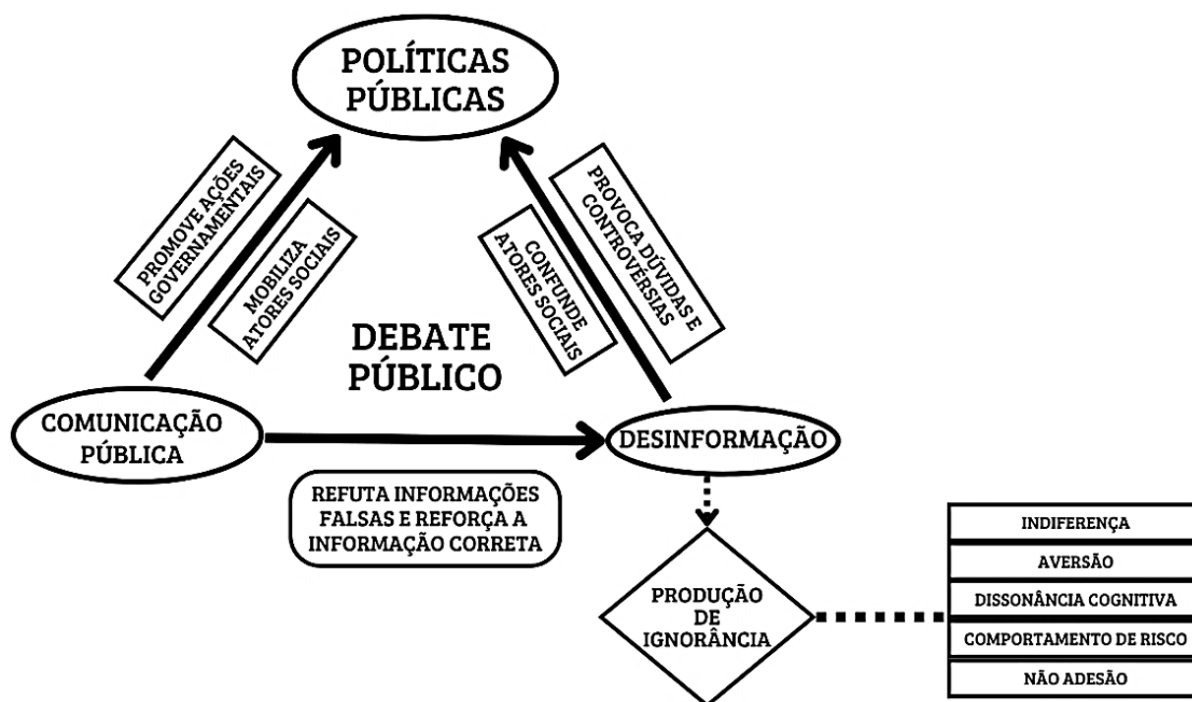
Quando um paciente receptor é inserido no sistema pela equipe de transplante, todos esses dados são informados. Quando são inseridos os dados do doador, é o sistema informatizado, por meio de algoritmos, prevendo todos os critérios, que vai gerar a lista de pacientes aptos a receber o órgão doado. (Brasil, 2023b).

Já a publicação do dia 1º de setembro de 2023 do Instagram do MS (Brasil, 2023f), a comunicação pública governamental do Ministério da Saúde promove a campanha Setembro Verde, que incentiva a doação de órgãos. No texto do post, o órgão federal menciona que “a esperança de uma segunda chance depende de você. Ao conversar com sua família sobre doação de órgãos e deixar explícita a sua vontade de ser um doador, você pode salvar a vida de quem precisa”. Ao divulgar a campanha, o MS, como sujeito comunicante, busca, mais uma vez, reforçar sua posição de instituição oficial de informação pública.

As estratégias comunicacionais do MS para se contrapor às informações falsas e imprecisas sobre o SNT mostram que a comunicação pública exerce um papel fundamental no processo de desenvolvimento das políticas públicas. Nosso argumento, explicado no esquema abaixo (fig. 4), é que enquanto a desinformação busca provocar dúvidas e controvérsias, confundindo os atores sociais envolvidos num dado problema público; a comunicação pública,

além de promover as ações de governo e mobilizar as pessoas, tenta refutar os conteúdos fraudulentos e reforçar as informações corretas sobre as políticas públicas em tela.

**Figura 4** – Esquema que explica o trinômio políticas públicas – comunicação pública – desinformação



Fonte: Elaborado pelo próprio autor (2025).

No que se refere ao esquema acima, podemos considerar que quando a população confia nas informações que recebe dos órgãos públicos, é mais provável que se envolva positivamente nas ações e programas de governo. Em tempos de produção deliberada de ignorância, a noção de integridade informacional se torna fundamental para guiar o comportamento das pessoas e fornecer respostas eficazes aos problemas que afetam a coletividade. Por isso, cresce a preocupação de governos e organismos internacionais sobre como promover a integridade da informação, prevenindo e enfrentando a desinformação sobre políticas públicas.

A qualidade das informações públicas divulgadas pode contribuir para a adesão ou a indiferença dos cidadãos em relação aos programas governamentais e serviços públicos existentes, como a política de transplantes de órgãos no Brasil. A aversão a um certo tipo de política pública ou o comportamento de risco da sociedade podem influenciar a qualidade do

gasto público e os resultados esperados pela administração pública. Sem dúvida, a oferta de informações precisas e confiáveis é essencial para a tomada de decisões pelo público, a confiança das instituições públicas, e o funcionamento de uma sociedade democrática.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Examinando a produção discursiva do MS, a partir da teoria semiolinguística, constata-se que o órgão federal busca, por meio de diferentes formatos, refutar informações falsas e imprecisas colocadas em circulação por uma série de conteúdos desinformativos. Ademais, a comunicação pública governamental do MS, enquanto sujeito comunicante, busca ser reconhecida pelo público como instância especializada de informação pública, ou seja, como um sistema perito que fornece dados técnicos que correspondem à realidade.

O discurso do MS, materializado pelas publicações das plataformas de redes sociais e do site oficial, reforça a ideia de que o apresentador de TV não teve prioridade na fila de espera por transplante por ser famoso ou rico. Ao explicar, de forma pormenorizada, o processo de execução dessa política pública e os critérios para a realização desse procedimento clínico, o órgão federal argumenta que o Sistema Nacional de Transplantes é seguro e confiável.

Os métodos adotados no trabalho em tela não permitem - e não tinham como objetivo - determinar se há uma relação causal entre a estratégia de comunicação pública governamental do MS e a redução de danos causados pela desinformação no caso Faustão. Por outro lado, podemos afirmar que uma parcela significativa da população, mesmo tendo acesso a uma informação oficial e precisa, continuará reproduzindo discursos desinformativos, seja por estratégia política ou para reduzir a dissonância cognitiva.

## REFERÊNCIAS

- BARBOSA, M.; RÊGO, A. Regina. **A construção intencional da ignorância**: o mercado das informações falsas. Rio de Janeiro: Mauad X, 2020.
- BENKLER, Y.; FARIS, R.; ROBERTS, H. **Network Propaganda**: manipulation, disinformation, and radicalization in American politics. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- BENNETT, W. L.; LIVINGSTON, S. The disinformation order: Disruptive communication and the decline of democratic institutions. **European Journal of Communication**, [S.l.], v. 33, n. 2, p. 122–139, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0267323118760317>. Acesso em: 27 ago. 2023.

BOCZKOWSKI, P. **Abundance**: On the experience of living in a world of information plenty. New York: Oxford University Press, 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [1988]. Disponível em: [https://planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 16 mar. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Atualização de transplantes de coração realizados nesta semana**. Brasília, DF: Governo Federal, 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/canais-de-atendimento/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2023/atualizacao-de-transplantes-de-coracao-realizados-nesta-semana>. Acesso em: 08 ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Em 2023, no Brasil, espera por transplante de coração foi menor que 30 dias para 27,5% dos pacientes**. Brasília, DF: Governo Federal, 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2023/agosto/em-2023-no-brasil-espera-por-transplante-de-coracao-foi-menor-que-30-dias-para-27-5-dos-pacientes>. Acesso em: 08 ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Perfil**. 2023c. Instagram: minsauade. Disponível em: <https://www.instagram.com/minsauade>. Acesso em: 08 ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Perfil**. 2023d. X: minsauade. Disponível em: <https://x.com/minsauade>. Acesso em: 08 ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Post**: A coordenadora do Sistema Nacional... 2023e. Instagram: minsauade. Disponível em: [https://www.instagram.com/reel/CwgExmTqs\\_8/](https://www.instagram.com/reel/CwgExmTqs_8/). Acesso em: 08 ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Post**: A esperança de uma... 2023f. Instagram: minsauade. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/CwqCPZvA9Nd/>. Acesso em: 08 ago. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Como funciona a lista de transplantes de órgãos no Brasil?** Brasília, DF: Governo Federal, 2023g. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/fatos/brasil-contra-fake/noticias/2023/08/como-funciona-a-lista-de-transplantes-de-orgaos-no-brasil>. Acesso em: 08 ago. 2024.

BURKE, P. **Ignorância**: uma história global. São Paulo: Vestígio, 2023.

CEZAR, Layon Carlos. Reflexões sobre a comunicação em políticas públicas: proposta de um modelo de avaliação da comunicação governamental. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, jan./fev. 2018.

CHARAUDEAU, P. **Discurso das mídias**. São Paulo: Contexto, 2006. CHARAUDEAU, P. **Discurso político**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2018.

DEMURU, P. **Políticas do encanto**: extrema direita e fantasias de conspiração. São Paulo: Elefan-te, 2024.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Unesp, 1991.

IG GENTE. Faustão passa por cirurgia para retirada de cateter de diálise e recebe alta. **Gente**, 12 ago. 2021. Disponível em: <https://gente.ig.com.br/celebridades/2021-08-12/faustao-hospital-cirurgia-cateter-dialise.html>. Acesso em: 08 ago. 2024.

MACHÍO, A. Galán. **Agnotología**: Sociología de la ignorancia, ignorancia de la sociología, 2020. *E-Book*.

MCINTYRE, L. **The Scientific Attitude**: Defending Science from Denial, Fraud, and Pseudoscience. Cambridge: Mit Press, 2019.

ORESQUES, N.; CONWAY, E. M. **Merchants of doubt**. New York: Bloomsbury Publishings, 2019.

PROCTOR, R. N.; SCHIEBINGER, L. **Agnotology**: the Making and Unmaking of Ignorance. California: Stanford University Press, 2008.

PROJETO COMPROVA. Vídeo desinforma sobre transplante de coração de Faustão e cita lista de espera 130 vezes maior. **Estadão**, Estadão Verifica, 04 set. 2023. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/estadao-verifica/faustao-furou-fila-50-mil-pessoas-enganoso/>. Acesso em: 08 ago. 2024.

RIBEIRO, A. ; SILVA, E. C. M. ; VAZ, Jose Carlos. Possibilidades, desafios e o papel do Estado no uso de Blockchain para o combate às Fake News e Desinformação. *In*: IX Encontro Brasileiro de Administração Pública - SBAP, 2022, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: SBAP, 2022. p. 1-16.

SANTOS, N. Por que precisamos discutir a chamada “integridade da informação”? **Le Monde Diplo - Matique Brasil**, 06 fev. 2024. Disponível em <https://diplomatique.org.br/integridade-da-informacao/>. Acesso em: 07 ago. 2024.

SILVA, M. Carvalho da. **A comunicação pública no enfrentamento à desinformação: estratégias e rupturas no contrato comunicacional do Senado no Facebook**. 2021. Tese (Doutorado em Ciências Humanas e Sociais) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal do ABC, Santo André, 2021.

RECUERO, Raquel ; SOARES, Felipe B.; ZAGO, Gabriela. Polarização, Hiperpartidarismo e Câmaras de Eco: Como circula a Desinformação sobre Covid-19 no Twitter. **Contracampo**, [S.l.], v. 40, n. 1, 2021.

RUEDIGER, M. A.; GRASSI, A. (Coord.). **Debate geral sobre saúde de 01 de junho a 30 de agosto de 2023**. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2023.

SZWAKO, José; RATTON, José Luiz. **Dicionário dos negacionismos no Brasil**. Recife: Cepe Editora, 2022.

THE WORLD LEADERSHIP ALLIANCE – CLUB DE MADRID’S (WLA-CDM). **Protecting Information Integrity**: National and International Policy Options. Report of the Roundtable on Global Governance for Information Integrity held in Riga (Latvia) on 27 September 2018. Riga: Ministry of Foreign Affairs, 2018. Disponível em: <https://clubmadrid.org/wp-content/uploads/2019/03/ProtectingInformation-Integrity-WEB.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2024.

UNITED NATIONS. **Strategic Guidance on Information Integrity**: forging a pathway to Truth, Resilience and Trust. 2022. Disponível em: <https://www.undp.org/publications/information-integrity-forging-pathway-truthresilience-and-trust>. Acesso em: 07 ago. 2024.

WARDLE, C.; DERAKHSHAN, H. **Information Disorder**: Toward na interdisciplinary framework for rearch and policy making. Concil of Europe, 2017. Disponível em: <https://rm.coe.int/information-disorder-toward-aninterdisciplinary-framework-for-researc/168076277c>. Acesso em: 04 jan. 2020.



## **POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO: PERCEPÇÕES CONCEITUAIS E SUA RELEVÂNCIA PARA INSTITUIÇÕES PÚBLICAS**

Victor Henrique Justino França<sup>1</sup>  
Flávia Clemente de Souza<sup>2</sup>

### **RESUMO**

Este artigo apresenta um panorama sobre proposições conceituais de política de comunicação, a partir da reunião de algumas das principais definições disponíveis na literatura especializada brasileira contemporânea. Considerando que, embora seja central para a gestão comunicacional, o conceito ainda se encontra em processo de maturação e consolidação teórica. São exploradas diferentes perspectivas, com destaque para contribuições de autores como Wilson Bueno. Com base nesse percurso, busca-se elaborar uma proposição própria aplicada a instituições públicas. Defende-se, ainda, a necessidade de formulação e implementação de políticas de comunicação nas instituições públicas, entendendo-as como vetores fundamentais para a democracia e o fortalecimento do diálogo entre Estado e sociedade. O artigo pretende, assim, contribuir para reflexões conceituais e para o aperfeiçoamento das práticas comunicacionais no âmbito público.

**Palavras-Chave:** política de comunicação; comunicação pública; comunicação institucional.

### **ABSTRACT**

This article presents an overview of conceptual propositions of communication policy, based on the collection of some of the main definitions available in contemporary Brazilian specialized literature. Considering that, although it is central to communication management, the concept is still in the process of maturation and theoretical consolidation. Different perspectives are explored, with emphasis on contributions from authors such as Wilson Bueno. Based on this path, the article seeks to develop its own proposition applied to public institutions. It also defends the need to formulate and implement communication policies in public institutions, understanding them as fundamental vectors for democracy and the strengthening of dialogue between the State and society. The article thus aims to contribute to conceptual reflections and to the improvement of communication practices in the public sphere.

**Keywords:** communication policy; public communication; institutional communication.

## **1 INTRODUÇÃO**

A política de comunicação, enquanto vetor normativo e estratégico de comunicação social, abarca uma dimensão crítica no seio das instituições públicas, ou fontes de informação pública, que depreendem a transparência no trato com a comunicação, que visa, em primeiro lugar,

---

<sup>1</sup> Doutorando em Mídia e Cotidiano pela Universidade Federal Fluminense (UFF), Assessor de Comunicação (Sesu/MEC). E-mail: vfranca@id.uff.br.

<sup>2</sup> Professora do Departamento de Comunicação Social da Universidade Federal Fluminense (UFF) e membro permanente do Programa de Pós-Graduação em Mídia e Cotidiano (PPGMC). Atualmente ocupa o cargo de Diretora do Instituto de Arte e Comunicação Social/UFF. E-mail: flaviaclemente@id.uff.br

ao interesse público (Souza, 2021). Essa perspectiva se torna ainda mais importante quando nos referimos a contextos democráticos, em que, pelo menos em tese, prezam pela participação social e pelo direito fundamental à informação. Longe de se constituir um mero apêndice burocrático-administrativo, a formulação e implementação de uma política de comunicação demandam a ideia de um compromisso do Estado com a qualificação do debate público e com a construção de canais efetivos de diálogo com a sociedade, estabelecendo pontes e, para isso, descola-se da ideia de uma comunicação para os cidadãos e afixa-se a uma vivência com os cidadãos (França, 2024). Assim, a política de comunicação nas instituições públicas pode ser concebida, portanto, como uma oportunidade, mas elemento fundamental da democracia em suas movências e da efetivação da comunicação – que é tornar comum – como um bem, também comum.

Nesse contexto, a relação entre comunicação pública – cuja definição depende da ancoragem adotada, seja pelo emissor, pelo objeto ou pela finalidade, permitindo uma variedade de arranjos classificatórios (Haswani, 2013), o que gera uma indeterminação ou liberdade conceitual –, democracia e política de comunicação constitui um pressuposto fundamental. Em regimes democráticos, entendemos que as instituições de Estado não apenas devem informar, mas sim promover um ambiente comunicacional propício que favoreça a abertura, transparência e participação social e ativa dos cidadãos, buscando os níveis mais altos de interação, visando à informação, comunicação, participação e geração de vínculo (Dreyer, 2021). Isso se desdobra para além dos produtos de comunicação social, mas também nas atividades cotidianas, como quando um cidadão procura um hospital público a fim de obter atendimento médico ou quando vai buscar acesso à graduação em uma instituição pública. Assim, a política de comunicação deve emergir como uma espécie de matriz que orienta a atuação comunicacional do Estado, buscando assegurar que o interesse público e os princípios constitucionais sejam exercitados visando à cidadania plena.

Entretanto, a efetivação de uma comunicação pública emancipatória (Escudero, 2015), que sirva aos ideais democráticos, enfrenta tensionamentos de toda sorte, desde a gestão da informação em cenários de infodemia e exploração desenfreada e capilarizada da desinformação, a estetização tecnonarcísica do Estado que ganha contornos duvidosos a partir de vaidades

particulares (Bucci, 2015) até a necessidade de superar modelos transmissivistas, unidirecionais, simplistas, historicamente presentes na relação entre Estado e cidadão, inclusive em canais como as redes sociais, tidas no imaginário social contemporâneo como ambientes, até então, nativos de interação.

É a partir desse panorama que entendemos que a ausência de políticas de comunicação em entidades públicas se desvela como um redutor da democracia, comprometendo a capacidade do Estado de se organizar para se relacionar com o cidadão de forma estratégica, coerente e, sobretudo, alinhada às prerrogativas cidadãs e constitucionais. Afinal, o que informar? O que comunicar? Como? Em que canais? A partir de que mensagens-chave? O que comunicar em situações de crise? Que visão programática? Quais espaços de participação social? E a acessibilidade? São questionamentos que, na ausência de uma política de comunicação consolidada, são prestadas no improviso pela gestão de situação (quando ocorrem), tendendo, quase sempre à fetichização da cosmética pela cosmética do Estado, fruindo a partir do ego dos governantes e levando os cidadãos ao naufrágio. Com a democracia e os princípios constitucionais junto.

Embora sua relevância estratégica e seu impacto direto na qualidade da interação Estado-sociedade, observa-se que o próprio conceito de política de comunicação ainda se encontra em um processo de adensamento e consolidação no campo acadêmico. Aliás, o termo é, por muitas vezes, encarado como práticas de comunicação, aliado à ideia de um pragmatismo. Assim, esse artigo se justifica, considerando a necessidade de pesquisas que se debrucem sobre reflexões conceituais, buscando maior clareza epistemológica e oferecendo subsídios para sua aplicação, principalmente no setor público.

O presente artigo se propõe, dessa forma, a ponderar proposições conceituais de política de comunicação, a partir de uma revisão da literatura especializada. Objetiva-se, com o percurso, mapear definições e perspectivas teóricas, identificando elementos nucleares que configuram o constructo e as correntes de pensamento que têm contribuído para sua compreensão.

Nesta trajetória analítica, será conferida atenção às contribuições de autores, como Wilson Bueno, cujas reflexões têm sido basilares para o avanço dos estudos sobre comunicação

organizacional e políticas de comunicação no contexto brasileiro. Com base nesse levantamento e na análise crítica das diferentes perspectivas, buscaremos propor uma definição própria.

A defesa da necessidade premente de formulação e implementação de políticas de comunicação consistentes é particularmente enfática quando se trata de instituições públicas. O Projeto de Lei nº 1202/2022 – que estabelece o conceito e as diretrizes da Comunicação Pública e dispõe sobre a organização dos Serviços de Comunicação Pública nos poderes das esferas federal, estadual, distrital e municipal, nos órgãos autônomos, empresas públicas e entidades conveniadas –, proposto pela Associação Brasileira de Comunicação Pública (ABCPública) prevê, por exemplo, que toda entidade alcançada por esse PL adote uma política de comunicação pública.

Entende-se que tais políticas extrapolam a dimensão de meras ferramentas gerenciais, assumindo um lugar de destaque para a democratização da informação e da comunicação, para a promoção da cidadania plena e para o fortalecimento do diálogo republicano entre o aparato estatal e os diversos atores sociais, contribuindo para a legitimidade e a vitalidade do sistema democrático. O diálogo é uma iniciativa de serviço público, pavimentando um caminho inclusive para avaliação dos serviços públicos, o que permite uma coprodução do serviço pelo escopo da escuta (Zémor, 2012). Se democracia é o governo do povo, a comunicação também precisa ser do povo e, portanto, feita com e pelo povo, e não para o povo, apenas. Sabe-se, sim, que a transparência precisa ser prestada pelo Estado ao cidadão acerca de suas ações, mas tal ação é entendida como tarefa mínima e, em um cenário de enfraquecimento da democracia, é preciso buscar gerar confiança, e confiança se gera a partir da interação (Dreyer, 2021).

Assim, o artigo visa oferecer dupla contribuição: por um lado, busca adensar o debate teórico-conceitual sobre políticas de comunicação, reunindo contribuições já consolidadas e, por outro, almeja subsidiar a reflexão oportunizando uma possível proposta de conceituação para o tema. Espera-se fomentar o debate para uma adoção colegiada, consciente e qualificada, como pilar para a construção de instituições públicas mais abertas, verdadeiramente de Estado, responsáveis e sintonizadas com os imperativos de uma sociedade democrática, informada e que conhece seus direitos e deveres.

## 2 POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO: CONCEITOS E REFLEXÕES

Uma das contribuições mais latentes acerca de política de comunicação é a de Wilson Bueno, que conceitua o termo como um processo articulado de definição de valores, objetivos, diretrizes, normas e estruturas, que tem como finalidade orientar o desenvolvimento de ações, estratégias e produtos de comunicação para uma organização tendo em vista o seu relacionamento com os diversos públicos de interesses (Bueno, 2014a, p. 126).

Como se pode observar, essa definição proposta para política de comunicação abarca, de maneira extensiva, os elementos fundamentais desse conceito no contexto institucional. Delineia a política de comunicação como um “processo articulado”, destacando a natureza integrada e sistêmica da prática. Mais que mero conjunto de valores, objetivos, diretrizes, normas e estruturas, a política de comunicação representa um processo, porque para que ela seja formatada, é necessária uma participação coletiva, uma leitura multidimensional, reconhecendo a magnitude envolvida na gestão da comunicação organizacional, ainda que, na formulação do conceito em si, essa dimensão não esteja expressa por Bueno, sendo necessária aqui uma práxis talvez hermenêutica.

Nessa perspectiva, quando os stakeholders são convidados pela instituição à discussão da construção de uma política de comunicação, é possível depreender que já está instalado, minimamente, um ambiente propício para que o documento seja mais implementável do que se o documento fosse instituído “de cima para baixo”, ou pelo setor de comunicação a portas fechadas, sem o estabelecimento de espaços de construção coletiva, que é justamente o fazer e ser comunicação: tornar comum. Assim, é preciso pontuar a necessidade de uma comunicação que traduza as instituições sob legitimidade, partindo do pressuposto de que estamos em uma democracia e da necessidade de se construir uma política do comum (Dardot; Laval, 2017), atrelada à ideia de que o termo comunicação é uma palavra derivada do termo latino *comunicare*, que significa “partilhar, participar algo, tornar comum”, abstraindo-se, novamente, do entendimento de que comunicação é mera transmissão de informação, ao passo das teorias matemáticas.

Considerando-se que a democracia se configura como o poder emanado do povo, salienta-se que, no que tange às políticas de comunicação no âmbito de instituições públicas, é

imperativo, por excelência, que tal política do comum reserve à alteridade um lugar de destaque, conforme apontam Dardot e Laval (2017, p. 486):

A política do comum é sempre transversal às separações instituídas, ela efetiva uma exigência democrática ao mesmo tempo generalizada e coerente: é literalmente “por toda parte”, em todos os domínios, que os homens agem em conjunto e devem ter a possibilidade de participar das regras que os afetam, do governo, das instituições nas quais atuam, vivem e trabalham. A participação coletiva, intrínseca à concepção de democracia, manifesta-se na interação necessária entre os indivíduos, o Estado e as instituições. Nessa dinâmica, temos um entendimento da democracia não como um constructo meramente formal, mas como uma prática difusa e onipresente, que perpassa as esferas da vida social, política e econômica. Assim, a ação coletiva emerge como o pilar fundamental para a conformação e reconfiguração das estruturas sociais. A possibilidade ou a necessidade de engajamento na construção das normas que governam as interações humanas, tanto no âmbito governamental quanto no das instituições em que os indivíduos vivem e trabalham, corrobora a premissa de que a democracia se efetiva na capilaridade de suas manifestações.

Nesse contexto, considerando que estamos nos referindo à política de (e não da) comunicação, é importante destacar que: A Política de Comunicação não pode ser pensada como o conjunto de diretrizes a serem assumidas apenas pelos que integram a estrutura profissionalizada de comunicação (os comunicadores) e que se reportam aos processos desenvolvidos e executados pelos profissionais de comunicação de uma organização (jornalistas, relações públicas, publicitários etc) em função de sua competência específica. A Política de Comunicação, em seu sentido abrangente, deve ditar diretrizes e posturas que balizam a relação da organização (e, portanto, de todos os públicos que a integram) com os seus stakeholders, inclusive a relação dos públicos internos entre si. Logo, ela pressupõe a criação de uma autêntica cultura de comunicação que irá permear todos os relacionamentos (Bueno, 2014b, p. 17).

Conforme as proposições de Bueno (2014a, 2014b), a ênfase no relacionamento com os diversos públicos de interesse realça a natureza intrinsecamente relacional da comunicação. Quando essa perspectiva dialoga com o campo da comunicação pública, a política de

comunicação adquire uma amplitude que transcende os limites da mera comunicação institucional pela comunicação institucional. Seu olhar se expande, de forma justificada, até à própria concepção de democracia, despontando um papel crucial na construção e manutenção de espaços de dialogias.

Ao direcionarmos o foco para as instituições públicas, a definição de Bueno (2014b) para política de comunicação pressupõe, ainda que não explicitamente declarado, uma visão estruturada e orientada para uma comunicação assertiva e, inerentemente, dialógica. Somente por meio dessa abordagem se torna possível conceber uma política pública que seja efetivamente exequível. Sua viabilidade acampa na capacidade de seus interlocutores se reconhecerem no processo, de suas contribuições estarem impressas na elaboração do documento, atestando sua participação ativa.

Outra contribuição que temos é de Núbia Lentz, autora do verbete política de comunicação para o Glossário de Comunicação Pública, organizado pela Associação Brasileira de Comunicação Pública (ABCPública), em parceria com a Associação Brasileira de Comunicação Empresarial (Aberje). O verbete é redigido em três páginas e é constituída visão ampliada a partir de perspectivas de autores como Margarida Kunsch, Wilson Bueno e Luciana Malta.

Lentz (2020) enxerga a política de comunicação como elemento fundante para direcionar toda a comunicação de uma organização. A política de comunicação é descrita não apenas como uma intenção, mas como um compromisso que se assume, pressupondo um trabalho de construção coletiva.

Segundo o verbete, a estruturação dessa política deve ir além de um ponto de vista linear, levando em conta aspectos relacionais, contextos, condicionamentos internos e externos, e a complexidade do processo comunicativo, buscando uma visão mais interpretativa e crítica em vez de meramente mecanicista. É fundamental que a política de comunicação seja abordada de forma integrada, considerando harmoniosamente os aspectos institucional, mercadológico, administrativo, interno e externo (Lentz, 2020).

Lentz (2020) aponta que uma política de comunicação eficaz deve estar alinhada a um “bom planejamento”, o qual requer recursos financeiros, humanos e tecnológicos. Não se trata de uma comunicação pragmática e desvinculada, mas sim de práticas interacionais, com uma

meta constante de buscar coerência entre o discurso institucional e a prática cotidiana. Quando “bem estruturada”, alinha-se à cultura organizacional, refletindo aspectos internos e criando uma linguagem própria para a compreensão das mensagens, trazendo benefícios relevantes para a gestão organizacional, como a disseminação de valores culturais, a promoção da interação interna e a valorização da imagem institucional.

Apesar de o verbete política de comunicação oferecer uma rica caracterização de seus elementos, propósitos e requisitos, descrevendo o que ela faz e como deve ser construída e implementada, o texto não apresenta uma definição direta sobre o que, de fato, a política de comunicação é, sob ausência de um enunciado definidor. O verbete é inaugurado com a frase “Uma política global de comunicação é algo fundamental, que deve direcionar toda a comunicação da organização...” (Lentz, 2020, p. 133), o que caracteriza sua função e importância, mas não a define em sua essência. As descrições subsequentes focam nos processos (“construção coletiva”, “esforço conjunto”), nos requisitos (“análises contextuais”, “integrada”, “alinhada a um bom planejamento”), e nas características desejáveis (“visão mais interpretativa e crítica”, “práticas interacionais”, “coerência entre o discurso institucional e a prática cotidiana”).

## **2.1 Outra contribuição para o termo política de comunicação provém de Joana Félix, que assim elucubra:**

A Política de Comunicação formaliza, em documento, os macroprocessos da Comunicação naquela empresa. Essa nasce das diretrizes maiores da organização, tais como do Plano Diretor ou do Planejamento Estratégico Organizacional. Seu sucesso precede haver consciência de sua necessidade pela alta direção, que a normatizará formalmente após a elaboração.

Esse documento qualifica e formaliza a comunicação organizacional, traz o entendimento quanto ao papel de comunicar da organização; alinha diretrizes, métodos e premissas; orienta processos e procedimentos; esclarece responsabilidades e direciona o foco e os meios, permitindo às diferentes instâncias organizacionais e aos diversos públicos de relacionamento identificar e bem conviver com os caminhos de interação da empresa (Félix, 2020, p. 148).

Ainda, para a autora, entre os objetivos do documento são “destacar para o público interno a importância estratégica da comunicação; evidenciar o papel de todos, das lideranças e da unidade de comunicação” (Félix, 2020, p. 149).



Em síntese, essa definição proposta por Félix (2020) oferece contribuições importantes para a compreensão da política de comunicação como um processo estratégico, sistemático e formalizado. Contudo, sua aplicação ao campo das instituições públicas parece requerer uma ampliação conceitual, que incorpore as dimensões democráticas, participativas e cidadãs da comunicação pública, superando uma visão restrita à lógica empresarial e instrumental. Ampliação essa indispensável para que as políticas de comunicação em instituições públicas não apenas qualifiquem os processos comunicacionais internos, mas também promovam a transparência, a participação social e o fortalecimento das instituições democráticas.

### **3 POSSÍVEIS CONTRIBUIÇÕES APLICADAS A INSTITUIÇÕES PÚBLICAS**

Com base no que foi apresentado, uma possível contribuição conceitual para política de comunicação, no âmbito das instituições públicas, entende-a como um documento normativo resultante de um processo participativo, que assegura e promove a inclusão de diversos atores sociais da entidade, bem como, da comunidade externa. Esse documento reúne valores, princípios, objetivos, diretrizes, normas e estruturas comunicacionais, alinhados à missão, visão e valores institucionais, bem como aos preceitos constitucionais e aos princípios da comunicação pública (Associação Brasileira de Comunicação Pública, 2021). Sua finalidade é orientar as ações, estratégias, produtos e interações comunicacionais da instituição, assegurando coerência, transparência e ética nas relações com seus múltiplos públicos. Busca-se, assim, contribuir para a efetivação da cidadania plena, o fortalecimento da democracia e o incremento da confiança social. Para garantir sua legitimidade, a política de comunicação deve ser aprovada pelo colegiado máximo da instituição e revisada periodicamente, de modo a assegurar sua atualização. Entre os temas que usualmente compõem esse documento destacam-se: valores centrais, definição de públicos, acessibilidade, linguagem, canais de comunicação, atendimento ao público, gestão comunicacional em situações de crise, comunicação interna, relacionamento com a mídia, relacionamento com influenciadores digitais, práticas comunicacionais nos ambientes online e offline etc.

Assim, compreendemos que a política de comunicação, nas instituições públicas, deve ser concebida não apenas como um artefato normativo, um documento técnico que organiza fluxos e procedimentos comunicacionais ou um documento de gaveta “para dizer que tem”, mas como um pacto civilizatório, um gesto ético que reconhece, antes de tudo, que comunicar é instituir realidades, é forjar vínculos, é convocar sujeitos à cena pública, porque tudo e todos comunicam.

Na ausência de uma política de comunicação, o caos é mais fácil de se instalar: não há projeto, apenas ações tático-operacionais, que até podem “funcionar no varejo”, mas pecam no conjunto do todo; não há princípios, apenas uma plataformização do que a chefia quer e ela quer, sempre que possível, “bombar nas mídias”. A instituição pública, sem política de comunicação, tem maiores chances de se transformar em palco de egos desmedidos e de arbitrariedades, em que o critério do “quem posta” suplanta o “por que se comunica” – e, nessa teatralidade de sombras, esvai-se a promessa democrática.

A política de comunicação, nesse sentido, é o que impede que a palavra se dissolva na anarquia dos impulsos individuais e na lógica instantânea das redes sociais, que tudo capturam e nada elaboram. É expressão da racionalidade e do compromisso no campo movediço das interações institucionais contemporâneas, marcadas pela velocidade, pelo ruído e pela estetização.

Nas instituições públicas, a política de comunicação não deveria, pois, ser uma escolha opcional; é a própria condição da democracia. Pois, se a democracia se funda no direito à palavra, à escuta e à participação, a política de comunicação é a sua engenharia, sua gramática, que assegura que a comunicação não seja monopólio, não seja propaganda, não seja manipulação, mas espaço de circulação legítima de sentidos, de pluralidade e de (re)conhecimento.

Inspirando-se na concepção de Bueno (2014a), que a entende como processo articulado de definição de valores, objetivos e diretrizes, e expandindo os horizontes apontados por Lentz (2020) e Félix (2020), entendemos que a política de comunicação, na instituição pública, é gestão e governança, mas mais que isso: é a encarnação de um ethos republicano. É o que freia o ímpeto privatizante, o apelo demagógico e o improviso tecnocrático, substituindo-os por procedimentos que afirmam o compromisso com a cidadania e com o interesse público.

A partir de uma perspectiva habermasiana, não há democracia sem espaço público deliberativo; e não há espaço público possível sem políticas que regulem a circulação da palavra. Assim, na política de comunicação, está em jogo nada menos que a qualidade da vida democrática e a tecitura ética das instituições que a sustentam. Ela não é ornamento; é fundamento. Por fim, que se diga com a clareza necessária: a política de comunicação é a fronteira que separa a comunicação estratégica do imprevisto.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Recuperando inquietações da dissertação de mestrado (França, 2024), apontamos que o estabelecimento de políticas de comunicação nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário brasileiros ainda não parece ocupar um lugar de destaque para a promoção da transparência pública, da ampliação da participação cidadã e do fortalecimento da democracia. Embora não haja um levantamento que dê conta de abarcar sua implementação no Brasil de forma sistemática, observa-se, na prática cotidiana, que a institucionalização dessas políticas ocorre de maneira localizada no âmbito de institutos e universidades federais e Judiciário. O cenário que se projeta é o da necessidade de avançarmos na compreensão teórica e na consolidação normativa das políticas de comunicação como vetores indispensáveis para o aprimoramento da gestão pública e para o fortalecimento do diálogo entre Estado e sociedade.

O panorama é particularmente preocupante quando consideramos o sentimento de enfraquecimento generalizado da democracia, também a reboque da disseminação da desinformação, fenômenos que têm sido impulsionados, sobretudo, por determinados grupos políticos que instrumentalizam a comunicação para corroer a confiança nas instituições públicas e deslegitimar processos democráticos em nome do ego ou de interesses duvidosos. Nesse contexto, a ausência de políticas de comunicação e orientadas por princípios de transparência, ética e responsabilidade social fragiliza ainda mais o espaço público e limita a capacidade do Estado de promover uma comunicação qualificada, capaz de enfrentar narrativas desinformativas e de fortalecer os vínculos com o cidadão. Assim, reforça-se a importância de conceber a política de comunicação como um elemento crucial das instituições públicas, com

potencial para contribuir na construção de uma esfera pública mais democrática, participativa e informada.

A inexistência ou insuficiência de políticas de comunicação bem estruturadas no âmbito das instituições públicas toma de assalto não apenas a construção e a manutenção da confiança entre o Estado e os diferentes segmentos da sociedade, mas também, de forma ainda mais significativa, emperra o usufruto de uma cidadania plena por parte da população. A lacuna joga luz à necessidade de compreensão e implementação de políticas de comunicação que integrem a administração pública como parte indissociável de um projeto democrático, voltado ao atendimento do interesse público e à garantia de direitos fundamentais, tendo a comunicação como vetor central.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA. Princípios da Comunicação Pública. *In: Guia de Comunicação Pública*. Brasília: ABCPública, 2021.

BUCCI, Eugênio. **O Estado de Narciso**: A comunicação pública a serviço da vaidade particular. São Paulo: Companhia das Letras, 2015

BUENO, Wilson da Costa. **Comunicação Empresarial**: alinhando teoria e prática. São Paulo: Manole, 2014a.

BUENO, Wilson da Costa. A construção de uma política de comunicação como processo de legitimação da comunicação pública no Brasil. **Rev. Comunicação Midiática**, Bauru, v. 9, n. 3, p. 11-24, set./dez. 2014b.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **Comum**: ensaio sobre a revolução no século XXI. São Paulo: Boitempo, 2017.

DREYER, Bianca. **Teoria e Prática de Relações Públicas**: uma metodologia para diagnosticar, construir e obter resultados com relacionamentos. São Paulo: Summus Editorial, 2021.

ESCUADERO, Regina. **Comunicação Pública** – a voz do cidadão na esfera pública: construindo um novo paradigma profissional. Curitiba: Appris, 2015.

FÉLIX, Joana d’Arc Bicalho. O fluir da comunicação estratégica: integrada em ambiente online e offline. *In: FÉLIX, Joana d’Arc Bicalho (Org.). Comunicação estratégica e integrada*: a visão de renomados autores de 5 países. Brasília: Rede Integrada, 2020. p. 143-188.

FRANÇA, Victor. **Políticas de comunicação**: conceitos e realidades em universidades federais. Orientadora: Suzy dos Santos. 2024. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Cultura) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

HASWANI, Mariângela Furlan. **Comunicação pública**: bases e abrangências. São Paulo: Saraiva, 2013.

LENTZ, Núbia. Política de Comunicação. *In*: DUARTE, Jorge; NASSAR, Paulo; MAIA, Lincoln Macário (Org.). **Glossário de Comunicação Pública**. São Paulo: Aberje Editorial/ABCPública, 2020. p. 133-135.

SOUZA, Flávia Clemente de. A comunicação institucional e suas interfaces diante dos processos de representação no cenário cotidiano midiaticizado. *In*: FARBIARZ, Alexandre; SOUZA, Flávia Clemente de; SALDANHA, Patrícia; BERTOL, Rachel (Org.). **Mídia e Cotidiano**: novos diálogos e investigações. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021. p. 88-106.

ZÉMOR, Pierre. As formas da comunicação pública. *In*: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação Pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse público. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 214-245.

