

COMUNICAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Fundamentos e
casos de impacto

JORGE DUARTE
Organizador



COMUNICAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Fundamentos e
casos de impacto

JORGE DUARTE
Organizador

2025



Copyright ABCPública
Todos os direitos desta publicação são reservados à ABCPública
Associação Brasileira de Comunicação Pública

Ficha Técnica

Capa, Projeto Gráfico e Diagramação: Bonach Comunicação

Comitê Editorial da ABCPública: Ana Paula Lucena, Lília Gomes, Jorge Duarte e Wilson Bueno

Aberje – Associação Brasileira de Comunicação Empresarial

www.aberje.com.br

Diretor-Presidente: Paulo Nassar

Diretor-Geral: Hamilton dos Santos

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

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Comunicação em políticas públicas [livro eletrônico] : fundamentos e casos de impacto / organizador Jorge Duarte. -- 1. ed. -- São Paulo : Editora Aberje : ABC Pública, 2025.

Vários autores.

Vário colaboradores.

ISBN 978-65-86831-89-4

1. Comunicação empresarial 2. Comunicação em organização 3. Comunicação pública 4. Políticas públicas 5. Relações públicas I. Duarte, Jorge.

25-309636.0

CDD-302.23

Índices para catálogo sistemático:

1. Comunicação pública 302.23

Henrique Ribeiro Soares - Bibliotecário - CRB-8/9314

SUMÁRIO

5 INTRODUÇÃO

7 PREFÁCIO

9 PARTE 1

10 Políticas Públicas e Comunicação: integração para resultados orientados a Valor Público

70 A dimensão do Estado Brasileiro: Comunicação como infraestrutura pública

93 PARTE 2 – CASOS DE COMUNICAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

TEMAS EM DEMOCRACIA, JUSTIÇA E DIREITOS

94 Comunicação para a transparência e as transmissões das sessões plenárias do Supremo Tribunal Federal

108 Enfrentamento à desinformação no sistema eleitoral

119 Mulheres na Política: promoção da participação feminina e enfrentamento da violência política de gênero

132 PopRuaJud: comunicação e a Política Nacional Judicial de Atenção às Pessoas em Situação de Rua

TEMAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS E CIDADANIA

147 Pra Ter Onde Morar: comunicação estratégica em política habitacional em Goiás

158 Comunicar para transformar a educação no Marajó

173 TVE Bahia: cultura e pertencimento na tela

TEMAS EM GOVERNANÇA E INOVAÇÃO

185 Parcerias público-privadas: a experiência da Unidade de Estruturação da Caixa Econômica Federal

196 Comunicação para conhecimento e adoção de sistemas de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta

INTRODUÇÃO

Este livro foi produzido no Curso Completo de Comunicação Pública, edição 2025, realizado pela Associação Brasileira de Comunicação Pública (ABCPública) em parceria com a Associação Brasileira de Comunicação Empresarial (Aberje).

Iniciado em maio, o curso mobilizou uma pesquisa de campo sobre instituições brasileiras que empregaram a comunicação como força para viabilizar políticas públicas. Os alunos analisaram documentos e projetos, entrevistaram lideranças e equipes, e, em alguns casos, firmaram coautoria com as organizações estudadas.

Paralelamente, três professores e pesquisadores com experiência na área pública — dois formados em Comunicação e um em Ciência Política — revisitaram os fundamentos da comunicação e das políticas públicas, propondo o reposicionamento da área como espaço de inteligência, diálogo e mediação. Para tornar explícitas as conexões entre comunicação e políticas, : elaboraram textos de referência que demonstram por que a comunicação é dimensão estruturante do ciclo de políticas — do diagnóstico e formulação à implementação, avaliação e prestação de contas.

Sustentamos, assim, uma convicção: é preciso recusar o papel meramente operacional da comunicação e torná-la dimensão estratégica da ação do Estado e da vida democrática. Sem informação clara, diálogo social e prestação de contas, nenhuma política se sustenta — nem em legitimidade, nem em eficácia.

Desse diagnóstico nasce a organização do livro em duas partes.

Parte I — Reúne dois textos de base. No primeiro, propomos integrar comunicação ao ciclo das políticas - do diagnóstico à avaliação – e orientada a valor público. No segundo, examinamos a dimensão do Estado brasileiro e tratamos a comunicação como infraestrutura: capacidade distribuída, presente nos serviços e nas rotinas, que organiza sentidos, alinha atores e melhora a experiência do cidadão. Juntas, as seções sugerem método, critérios e exemplos para orientar gestão, decisões e entregas.

Parte II — reúne nove casos em que a comunicação se mostrou decisiva na formulação, implementação e governança de políticas. As experiências — em habitação, educação, cultura, justiça, sustentabilidade, inclusão social e democracia — revelam, na prática, como a comunicação pode operar como elemento constitutivo da vida pública.

Esta segunda parte da obra está organizada em três grupos:

Grupo 1 – Democracia, Justiça e Direitos

Reúne casos em que a comunicação estratégica atua diretamente na sustentação da democracia, na defesa da transparência e na inclusão política. Aqui estão experiências sobre a transmissão das sessões do Supremo Tribunal Federal, a resposta à desinformação eleitoral, as campanhas de promoção da participação feminina e a política judicial voltada à população em situação de rua. São exemplos que mostram como a comunicação pode ampliar legitimidade, fortalecer direitos e enfrentar desigualdades no sistema de justiça.

Grupo 2 – Políticas Públicas e Cidadania

Apresenta iniciativas que aproximam a comunicação das políticas sociais e culturais, ampliando seu alcance e efetividade. Inclui o programa habitacional “Pra Ter Onde Morar”, a mobilização pela educação no Marajó e a experiência da TVE Bahia como emissora pública. Esses capítulos revelam como a comunicação estratégica contribui para dar voz a comunidades, construir pertencimento e transformar a relação entre Estado e sociedade.

Grupo 3 – Governança e Inovação

Destaca casos que mostram a comunicação como alavanca para articulação institucional, inovação tecnológica e governança colaborativa. Inclui a experiência dos Grupos de Articulação pela Educação (GAEPs), que integram órgãos de controle, gestores e representantes da sociedade civil para fortalecer políticas educacionais, e o trabalho da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) na difusão da tecnologia de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (ILPF), articulando ciência, sustentabilidade e desenvolvimento rural. São iniciativas que apontam para o futuro, demonstrando que a comunicação é elemento decisivo na inovação e na sustentabilidade das políticas públicas.

Mais que descrever boas práticas, cada capítulo busca aprender com a experiência: como se constituíram os arranjos institucionais; qual foi o papel da comunicação na articulação de atores; de que modo se trabalharam transparência e escuta; que resultados se alcançaram; e que lições são transferíveis para outros contextos.

Este não é um livro apenas para comunicadores. Interessa a gestores, formuladores de políticas, acadêmicos e a quem considera que a democracia se alimenta de informação clara, diálogo qualificado e participação cidadã.

Como defendemos, comunicação pública é prática orientada ao interesse público — distinta da comunicação governamental ou partidária — e comprometida com transparência, escuta social e prestação de contas. Os casos aqui reunidos mostram que, quando esses princípios conduzem a ação, a comunicação se converte em energia transformadora, capaz de fortalecer políticas, ampliar direitos e aprofundar a democracia.

Oferecemos, assim, um duplo convite: fundamentação conceitual para compreender por que políticas públicas são também processos comunicacionais; e demonstração prática de como essa premissa se materializa em casos reais, com impactos sobre legitimidade, confiança e valor público.

Em síntese, comunicar não é apenas “falar de” políticas, mas fazer a política acontecer com as pessoas — de modo compreensível, compartilhado e sustentável.

Agradecemos aos participantes do projeto e às instituições parceiras, Aberje e ABCPública. Que este livro contribua para ampliar a reflexão sobre o potencial da comunicação voltada à cidadania.

Jorge Duarte (ABPública) e Emiliania Pomarico Ribeiro (Aberje)
Curadores do Curso Completo de Comunicação Pública





PREFÁCIO

O Respeito como Primeira Palavra da Comunicação Pública

Paulo Nassar

A comunicação Pública, quando tratada como dimensão estratégica e não apenas instrumental, exige um reposicionamento radical da própria noção de cidadão. A tradição administrativa brasileira, herdeira de modelos burocráticos que privilegiaram o controle e a padronização, muitas vezes reduziu o cidadão a um “administrado”: alguém que mora na cidade, que paga impostos, que cumpre obrigações e que é penalizado quando não corresponde às normas. Essa visão reducionista, que confunde cidadania com subordinação, obscurece o que de fato está em jogo: a comunicação entre o Estado e as pessoas como relação fundante de confiança, cuidado e legitimidade.

Ser cidadão é, antes de tudo, ser reconhecido como sujeito pleno de direitos, em todas as etapas da vida — do útero ao túmulo, como lembrava Ecléia Bosi ao narrar os “tempos mortos” da experiência com as instituições e com as empresas: as filas intermináveis, as linguagens herméticas, a sensação de ser tratado como número e não como pessoa. A comunicação pública, nesse horizonte, deve ser capaz de resgatar a dignidade dos encontros entre cidadãos e instituições, convertendo o tempo morto em tempo de respeito, de escuta, de presença.

Esse resgate só é possível se compreendermos que comunicar, em políticas públicas, não significa apenas informar sobre regras, campanhas ou serviços, mas construir um pacto simbólico entre sociedade e Estado. Pactos simbólicos só se sustentam quando fundados no respeito — que não é concessão, que não é contrato, que não é protocolo, mas reconhecimento da alteridade: da criança que chega ao sistema de saúde pela primeira vez; do adolescente que busca uma escola inclusiva; da mulher que enfrenta a violência; da pessoa idosa que depende da previdência; dos povos originários e das populações migrantes que reivindicam lugar de fala e de memória. Cada perfil do cidadão exige uma linguagem cuidadosa, capaz de dar nome, rosto e voz a quem, por muito tempo, foi tratado como estatística.

Trata-se, portanto, de pensar uma comunicação afetiva e respeitosa, que reconheça a vulnerabilidade como parte da condição humana e, ao mesmo tempo, como responsabilidade institucional. Quando uma política pública é comunicada com empatia, transparência e clareza, não apenas gera engajamento social, mas também fortalece a legitimidade das instituições e a autoestima de seus servidores e líderes. Em um contexto marcado pela erosão da confiança e pela disseminação da desinformação, a reconstrução dessa cultura de respeito é talvez o maior desafio da comunicação pública contemporânea.

Há aqui uma inversão necessária: não basta que os cidadãos respeitem as instituições; é imprescindível que as instituições respeitem os cidadãos. Esse respeito se traduz em práticas comunicacionais que eliminem barreiras simbólicas, reduzam a opacidade da burocracia, simplifiquem procedimentos sem abrir mão da seriedade, criem canais de diálogo e participação, e, sobretudo, façam da linguagem um instrumento de aproximação e não de exclusão. A comunicação, nesse sentido, deixa de ser mera transmissão de mensagens e se torna experiência de reconhecimento mútuo.

Ao articular teoria e prática, os casos exemplares que comporão esta obra poderão demonstrar que políticas públicas bem-sucedidas não são apenas aquelas que entregam serviços eficientes, mas aquelas que instauram novas formas de relação entre cidadãos e Estado. A comunicação, quando tratada como constitutiva desses processos, tem o poder de transformar o espaço público em arena de pertencimento e de cuidado.

Em tempos de polarização e descrença, resgatar o respeito — esse valor aparentemente simples, mas radical — é devolver à política o seu sentido democrático. O cidadão não é apenas contribuinte, não é apenas eleitor, não é apenas destinatário de campanhas. O cidadão é, antes de tudo, interlocutor. E só uma comunicação pública que compreenda isso poderá contribuir para a construção de uma democracia efetivamente inclusiva e sustentável.

AUTOR

- » **Paulo Nassar:** Prof. Titular da Universidade de São Paulo (USP), Diretor-Presidente da Associação Brasileira de Comunicação Empresarial (Aberje) e Coordenador do Grupo de Estudos de Novas Narrativas (GENN ECA-USP).



PARTE 1

POLÍTICAS PÚBLICAS E COMUNICAÇÃO: INTEGRAÇÃO PARA RESULTADOS ORIENTADOS A VALOR PÚBLICO

Jorge Duarte

Antonio Lassance

O capítulo propõe tratar comunicação como parte do ciclo das políticas públicas - do diagnóstico à avaliação - e não como etapa final de “divulgação”. Defende sair do foco em visibilidade e medir valor público por compreensão, uso/adoção e consequências para o cidadão. Reconstitui o legado unilateral da comunicação governamental no Brasil e examina o ecossistema digital (algoritmos, desinformação, extremismo) que pressiona instituições e exige respostas profissionais e republicanas. Apresenta padrões de governança (princípios, papéis, fluxos, avaliação), uma visão de comunicação distribuída - com servidores preparados como agentes ativos no processo - e uma agenda de capacidades (formação contínua, linguagem clara, escuta). Com exemplos de políticas recentes, mostra como coordenação comunicacional reduz barreiras de acesso, melhora experiência do usuário e sustenta legitimidade. Em síntese: comunicar é produzir sentido compartilhado sobre escolhas públicas para que entregas se convertam em valor para a sociedade¹.

Introdução

Políticas públicas são, por excelência, a atuação do Estado dedicada à solução de problemas coletivos - diretamente, pela administração pública, ou indiretamente, pela regulação de entes privados (LASSANCE, 2025a). Nessa chave, configuram também processos comunicacionais: dependem de diagnóstico, de definição compartilhada de problemas, de mobilização de atores e de pactos que só se viabilizam porque foram comunicados, compreendidos e aceitos.

Para visualizar o ciclo (conceber–desenvolver–entregar): a concepção se torna visível quando o Legislativo capta demandas, promove audiências e converte consensos em leis e orçamento (por exemplo, instituir bolsas ou definir piso para a atenção básica). O desenvolvimento aparece no Executivo, ao detalhar desenhos de programas, definir critérios, organizar equipes, adquirir insumos, estruturar redes de postos, treinar profissionais e licitar vacinas. A entrega ganha corpo no Judiciário, ao assegurar o cumprimento de direitos previstos - decisões que determinam fornecimento de medicamentos, mutirões de conciliação, metas para acelerar processos. Ponto central: o ciclo atravessa todos os Poderes; o Executivo também concebe (planos), o Legislativo também desenvolve (aperfeiçoa normas e fiscaliza) e o Judiciário formula entendimentos e presta serviços.

¹ Os autores agradecem a Armando Medeiros e Marcia Yukiko Duarte pela leitura da versão preliminar e pelas sugestões. Erros remanescentes são de responsabilidade exclusiva dos autores.



Assim, trata-se de um fluxo contínuo orientado ao cidadão, não de atos isolados. Uma leitura sistêmica reforça a ideia: decisões públicas dependem de informação que circula entre etapas (agenda, formulação, decisão, planejamento, implementação, avaliação) e entre atores. Nessa perspectiva, a comunicação conecta debate, formulação e contexto, convertendo informação em ação, reduzindo incertezas e sustentando consensos ao longo de todo o ciclo.

Quadro 1. Ciclo simplificado das políticas públicas.

Ciclo das Políticas Públicas	
Agenda	Tema ocupa a atenção do Governo e/ou da opinião pública
Formulação	Tema ganha alternativas de solução. Cálculo de benefícios e prejuízos de cada uma delas
Decisão	Dirigentes (tomadores de decisão) optam por uma solução (a melhor, a menos pior ou nenhuma)
Planejamento	Decisão é transformada em um plano com passo a passo; cronograma e responsáveis
Implementação	Plano é posto em prática. Aciona-se o acompanhamento e monitoramento, ou não se tem como saber o que está acontecendo
Avaliação	Política é analisada com base em seus resultados (produtos, benefícios, satisfação)

Fonte: Elaboração dos autores

Dilemas

A agenda de políticas públicas reúne questões que incidem sobre a coletividade de modos distintos. Podem ter grande amplitude - quando alcançam vastos contingentes, como inflação e pandemias - ou elevada gravidade mesmo com alcance restrito, como desemprego, fome, analfabetismo e a população em situação de rua.

Esses temas trazem um dilema recorrente: escolher entre alternativas mais robustas para enfrentar causas estruturais ou saídas mais viáveis e rápidas de executar. Com frequência surge ainda uma “terceira via”: ignorar ou minimizar o assunto, ou deslocar a culpa para interesses de terceiros. Essa dinâmica alimenta o debate público, rende manchetes e, hoje, impulsiona memes e abastece ondas de desinformação.

Políticas Públicas, campo autônomo

É a partir do pós-II Guerra, mais exatamente na década de 1950, que a ideia de administração vai sendo ultrapassada pela noção de processo governamental (TRUMAN, 1951) e de políticas públicas, propriamente ditas. Com Lasswell (1956) e Lindblom (1959), políticas públicas tornam-se um campo de estudo autônomo e dotado de pretensões científicas: teoria, método e conceitos próprios. Percebeu-se que a administração pública, *stricto sensu*, não abar-



cava um amplo leque de intervenções do Estado de caráter regulatório sobre o setor privado, e não exclusivamente a administração do setor público. Desse modo, *policy* referia-se ao campo alargado da intervenção estatal, para além da administração do aparelho público.

As políticas públicas surgem como um campo autônomo a partir da expansão do Estado de bem-estar social, da projeção ainda maior de seu papel indutor do desenvolvimento econômico e de estabilização dos preços e pela afirmação de uma governança compartilhada entre dirigentes políticos e burocracia estável especializada, tanto na administração civil quanto na organização militar. O weberianismo, as teorias de planejamento estratégico e da alocação orçamentária, assim como a teoria econômica keynesiana, deram substrato político ao que até então parecia ser mera administração.

Multiplicação das áreas

A multiplicação de políticas públicas em áreas como educação, saúde, trabalho, transporte, infraestrutura, meio ambiente, economia e segurança pública fez da atuação do Estado uma usina ainda mais potente de produção de informações, dado seu impacto direto na vida cotidiana. Essa fragmentação, porém, levou a comunicação para nichos e não como fio condutor dessa relação. O “pessoal” da comunicação passou a ficar encarregado de embalar informações e repassá-las à imprensa ou às agências de publicidade contratadas para produzir propaganda.

Os partidos, em busca de votos, também se especializaram em transformar suas plataformas em propostas cada vez mais específicas e dotadas de lógicas de convencimento que aos poucos foram sendo apelidadas de política pública. As propostas de institucionalização de soluções para grandes problemas coletivos, com base em fundamentos de política pública, passaram a servir de diferenciais de atração de fatias distintas do eleitorado.

Essas práticas são relevantes porque comunicação não se esgota em emissão: realiza-se na interação e na construção de sentido compartilhado. O que conta não é apenas o que dizemos, mas o que o outro entende e transforma em ação. Em políticas públicas, isso implica planejar fluxos que organizem a escuta, a orientação e a responsividade - porque a comunicação “está no outro” e se materializa quando viabiliza direitos e serviços.

Comunicação, Política e Poder: discutindo a relação

Todo poder e toda política são interação comunicativa. Como lembra Castells, “ao longo da história, a comunicação e a informação têm sido fontes fundamentais do poder e do contrapoder, de dominação e mudança social” (CASTELLS, 2007, p. 238). A etimologia da palavra comunicação evoca o sentido de tornar comum o entendimento, que é sua dimensão explicativa. Ela também provê orientação social, sua dimensão política, em termos de decisão sobre os rumos coletivos de uma comunidade que se firma quando comunga interesses e soluciona controvérsias por meio do diálogo, ao menos naquilo que não descamba para o confronto e a simples imposição coercitiva.



A noção aristotélica do ser humano como um animal político, mais que simples habitante de uma *pólis*, denotava o valor superior da vida em grupo para a sobrevivência individual, o que impulsionou e solidificou a interação coletiva como regra (ELIAS, 2001, p. 171) e a comunicação como meio. O percurso histórico sinaliza que a capacidade estatal de formular e implementar políticas depende da qualidade das mediações comunicacionais estabelecidas com a sociedade.

Comunicação, poder e regulação social

A sofisticação da comunicação passou a ser um indicador do poder dessas sociedades, revelando a complexidade de suas organizações políticas, religiosas e econômicas. As formas mais elaboradas de escrita, os registros oficiais e os sistemas de comunicação burocrática não apenas documentavam, mas também instituíam hierarquias, consolidavam valores e regulavam comportamentos coletivos. Ao transformar registros em normas e símbolos em instrumentos de autoridade, a comunicação já cumpria função constitutiva da ordem social.

Em regimes despóticos, prevaleceu a ideia de que conflitos sociais interpessoais e familiares tinham custos menores ao serem resolvidos amigavelmente, por meio do diálogo. Isso reforçou a comunicação interpessoal como um meio pacífico, mais inteligente e de muito menor custo do que o ato de requerer a intervenção da mão pesada do Estado. Afinal, em Estados cujos critérios de justiça são bem precários e rústicos, invocar essa intervenção significava mais um risco que propriamente uma boa solução. A maneira impaciente como o *Código de Hamurabi*² tipificava e estabelecia critérios de julgamento em conflitos sociais, aqueles que não eram resolvidos por conta própria pelos súditos, demonstra o quanto demandar a presença do Estado talvez não fosse uma boa ideia para nenhum dos lados contendores.

Especialistas, segmentação e mediação

Mesmo a comunicação de padrão impositivo e de ameaça cumpre funções prévias de informação e orientação social que antecipam a intervenção do Estado. No entanto, ao longo da história, esse traço comum ganhou diferentes formas. O poder se explica e se justifica e toda a política estabelece diálogos de maneiras diferentes e até contraditórias em sua comunicação, seja por variações no perfil das sociedades, seja por tipos diferenciados de regimes políticos. A criação de meios de comunicação cada vez mais sofisticados, especializados e de maior amplitude de sua difusão afetou diretamente essa transformação. Esse panorama histórico e funcional prepara o terreno para compreender como, a partir do século XX, a mediação por especialistas e pela imprensa estruturou as rotinas de interpretação pública das políticas e dos seus efeitos.

2 O Código de Hamurabi (c. 1750 a.C.) é uma das mais antigas compilações de leis conhecidas, gravada em estela (placa/laje erguida verticalmente, usada na Antiguidade para inscrições comemorativas, religiosas ou legais) de pedra na Babilônia. Regulava relações econômicas, familiares e sociais, estabelecendo punições que variavam conforme a posição social do infrator. Tornou-se célebre pelo princípio do “olho por olho, dente por dente” (*lex talionis*), mas, mais do que penas retributivas, simbolizou a institucionalização da justiça e a legitimação do poder do rei como guardião da ordem e da comunicação jurídica escrita.



A capacidade de atrair especialistas para tal debate tornou-se um diferencial. Tais especialistas eram chamados a detalhar, sugerir e criticar as propostas e a servir de esteio da racionalidade técnica. Eram reputados como peritos em analisar a viabilidade e as consequências positivas ou negativas de cada alternativa em discussão, mesmo que a decisão fosse essencialmente política.

A convergência entre questões de agenda de política pública, debate político-partidário e informação e opinião de especialistas fortaleceu a especialização na imprensa. Editorias de economia, ciência, agricultura; revistas sobre energia, transportes, saúde e educação, entre outras, tornaram-se comuns com ampla cobertura das políticas públicas a ela relacionadas. O surgimento de uma imprensa segmentada servia de ponte entre especialistas da administração pública e imprensa.

Assim, as políticas públicas, ao longo do século XX, passaram por um processo de expansão e institucionalização, consolidando-se como uma dimensão relativamente autônoma da atuação dos Estados nacionais. Carreiras técnicas derivadas da expansão da administração pública, das universidades ou faculdades e da gestão empresarial empregaram um grande contingente de profissionais. A burocracia e a administração ganharam vida própria, em uma raia vizinha, distinta das disputas políticas e do comando empresarial.

Sistema perito, baseado em confiança

A comunidade acadêmica organiza-se em disciplinas cada vez mais especializadas e opera como um *sistema perito*, nos termos de Giddens (1990)³. Tais sistemas têm relevância pública porque neles recai a função de dirimir dúvidas, arbitrar controvérsias e refutar afirmações falsas com base em evidências bem colhidas e fundamentadas. Essa autoridade se apoia em relações de confiança institucional — não irrestrita, mas construída por rotinas de qualificação, transparência e responsabilização. O burocrata, por sua vez, forma-se inicialmente em uma área acadêmica e, ao ingressar no serviço público, adentra um sistema perito próprio, ainda mais especializado na administração estatal.

Em ambos os casos - acadêmico ou burocrático - o público atribui a esses agentes a curadoria qualificada da informação. A expectativa é que sua atuação traga à luz evidências produzidas com rigor teórico-conceitual, submetidas a regras claras de validação, com revisão por pares de igual competência (LASSANCE, 2024a).

Essa expertise e os protocolos de validação de informações confiáveis, aptas a recomendar conclusões e decisões, criam uma linguagem própria dos especialistas, hermética aos demais, repleta de jargões. Nesse caso, o uso recorrente de jargões técnicos parece funcionar como distintivo de especialização e certificação, sinal de confiabilidade. Ao mesmo tempo,

³ Em Giddens, “sistema perito” designa conjuntos institucionalizados de excelência técnica e competência profissional que estruturam aspectos materiais e sociais da modernidade. Funcionam por rotinas, certificações e protocolos que produzem confiança impessoal (isto é, baseada em garantias abstratas e não em relações face a face), permitindo que leigos se orientem por autoridades especializadas para decidir sob incerteza.

o retraimento e a linguagem hermética operam como estratégias de autoproteção contra ingerências políticas e contra a exposição pública, ainda que, paradoxalmente, reforcem o isolamento do próprio servidor.

Insulamento e envolvimento limitado

A imparcialidade e a eficiência foram erigidas como princípios, e a burocracia passou a ser treinada para evitar exposição midiática ostensiva. Esse insulamento burocrático aprofundou o distanciamento não só da arena política, mas também dos processos de comunicação. O oposto, porém, não é melhor: uma burocracia partidarizada (*partisan bureaucracy*) compromete a neutralidade e corrói a confiança pública.

Um tipo comum de funcionário público geralmente é engajado na missão da instituição, mas tende a ser avesso à imprensa, aos holofotes, e a ter que se expressar fora do processo e a dizer algo além do que está prescrito por uma norma. Por um lado, esse comportamento reflete seu *ethos* de representar o princípio da legalidade, enquanto o político encarna o princípio da legitimidade, naquilo que Weber qualificou como as duas vocações recrutadas para exercer a administração e o comando do Estado, respectivamente. O político típico tem perfil loquaz, enquanto o servidor padrão zela pela discrição, concisão e precisão.

As barreiras impostas por esse comportamento limitam a compreensão plena do público acerca dos problemas em debate e das alternativas de solução, resultando, historicamente, em uma divisão tácita do trabalho entre fontes governamentais e veículos de comunicação. À imprensa cabia a função de traduzir processos, jargões técnicos e análises de prós e contras para uma linguagem acessível ao cidadão, enquanto ao Estado restava a produção da informação e slogans. Tal arranjo, entretanto, mostra-se insuficiente em sociedades complexas e midiaticamente saturadas.

Sem prescindir da imprensa, o Estado deve ser capaz de comunicar diretamente com o cidadão. A imprensa tende a privilegiar enquadramentos críticos, políticos e contextuais, o que é próprio de seu papel, mas nem sempre prioriza a dimensão pedagógica necessária à cidadania. A experiência dos autores em governos indica que a cobertura de políticas costuma enfatizar riscos, conflitos, falhas e custos (“a parte vazia do copo”), raramente oferecendo a clareza didática para que a população compreenda objetivos, fundamentos, acesso, uso e benefícios (“a parte cheia”).

Não se trata de responsabilizar a imprensa, e sim de reconhecer que cabe ao Estado conduzir estrategicamente sua comunicação, integrando-a desde a formulação como elemento constitutivo de eficácia e legitimidade. O setor público deve antecipar lacunas informativas e explicá-las: por que algo ainda não foi entregue, quando será e com quais condicionantes. Essa postura fortalece o diálogo - com a imprensa e com a sociedade - e reduz a desconfiança natural de quem presume que há algo a esconder quando faltam razões claras e prazos plausíveis. Se não há o que ocultar, é simples demonstrar o porquê.



COMUNICAÇÃO E CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A teoria mais consagrada de políticas públicas indica que há fluxos múltiplos que, quando combinados, criam uma agenda. Esses fluxos distintos dizem respeito, primeiro, à peculiaridade e à natureza dos problemas. Os desafios, de certa forma, têm vida própria quando se desdobram e explodem na forma de consequências muitas vezes imprevisíveis, chamando a atenção da opinião pública, das autoridades governamentais, dos partidos de oposição, do Judiciário e da imprensa. Imediatamente, o fluxo das alternativas se apresenta com propostas distintas e às vezes opostas para a solução daquele problema. O fluxo do debate e da decisão política completa o ciclo e pode esvaziar e descartar a agenda ou transformar uma proposta em política pública.

A comunicação⁴ perpassa todas as fases e todos os fluxos das políticas públicas. Na esfera pública, os embates comunicativos buscam influenciar percepções coletivas: procuram convencer sobre quais problemas devem receber maior atenção e quais podem ser relegados a segundo plano. Também operam na disputa entre alternativas, revelando, ou, em alguns casos, ocultando, os interesses que sustentam cada proposta. Assim, a comunicação não é apenas meio de transmissão de mensagens, mas constitui o próprio debate público em movimento, onde se definem legitimidades, prioridades e sentidos de ação.

Comunicação, o fio condutor

A comunicação atravessa todo o ciclo de políticas públicas como capacidade de escuta, coordenação e aprendizagem. Na agenda e concepção, estrutura problemas: monitora contextos, aciona escutas qualificadas (ouvidoria, consultas, dados de demanda) e transforma percepções difusas em questões públicas definidas. Na formulação, traduz evidências em opções inteligíveis, antecipa resistências, alinha atores e explicita critérios, mensagens-guia e públicos afetados.

Na decisão e no planejamento, opera como engrenagem de coordenação: nomeia a decisão, define objetivos, responsabilidades, cronograma e pontos de controle, prepara porta-vozes e consolida materiais de referência (briefings, notas técnicas, Perguntas e Respostas). O lançamento - etapa prática adicional ao ciclo clássico — funciona como primeiro teste público de inteligibilidade e usabilidade: apresenta o desenho, ativa canais de esclarecimento e inicia a orientação ao cidadão.

⁴ Para efeito didático e antecipando discussões presentes no artigo, apresentamos definições dos sentidos de comunicação adotados pelos autores. **"Comunicação"** é processo social de produção e partilha de sentido por meio de linguagem, mídias e interação, presente em todas as interações humanas. Dá forma às políticas ao estruturar a escuta, qualificar o debate, tornar claras as escolhas, orientar o usuário e sustentar a prestação de contas. **"Comunicação Pública"** é a orientada ao interesse do cidadão, não incluindo, portanto, propaganda ou promoção de autoridades e instituições. **"Comunicação Estratégica"** é o uso deliberado da comunicação para cumprir a missão institucional. **"Área de Comunicação"** é a unidade (e seus profissionais) que coordena esse esforço na organização. **"Comunicação em Políticas Públicas"** nomeia a dimensão transversal que percorre todo o ciclo da política, ajudando a converter entregas em valor público. **"Comunicação Constitutiva"** é a ideia de que a comunicação compõe e dá existência à ação pública: organiza significados, estabelece vínculos e regras de interação que tornam as políticas operáveis. Distinção necessária: **"Comunicação de Estado"** (impessoal, contínua, orientada a serviço e direitos) é a referência para este texto e não se confunde com **"Comunicação de Governo"**, aquela vinculada a agendas do governante. **Comunicar**, nesse conjunto, é estratégia que orienta, processo que gera valor público e infraestrutura que institui a organização e viabiliza a ação.



Na implementação, a comunicação vira experiência do usuário: jornadas claras, linguagem simples⁵, interfaces e protocolos de atendimento, operação de canais e resposta rápida para manter o sistema responsivo. Por fim, no monitoramento, avaliação e prestação de contas, transforma interações em aprendizado institucional: coleta feedbacks, explicita resultados, justifica decisões e retroalimenta ajustes, fechando e reabrindo o ciclo.

Quanto à avaliação, os indicadores precisam ir além de alcance e engajamento e considerar três níveis: compreensão (o público entendeu o que, como e quando fazer?), uso/adoção (a informação gerou acesso efetivo ao serviço?) e impacto (houve melhora no indicador da política - vacinação, matrícula, adesão etc.). Essa trilha reposiciona a régua de “visibilidade” para valor público verificável, conectando comunicação a resultados que importam para o cidadão.

Quadro 2. Contribuições potenciais simplificadas da comunicação estratégica ao ciclo das políticas públicas. Inclui-se, por pertinência analítica, a etapa *Lançamento* (ausente nos modelos clássicos do ciclo – ver *Quadro 1*) por se configurar como marco de alto interesse institucional e de grande potencial de atenção pública.

Comunicação e Ciclo das Políticas Públicas	
Agenda	Monitorar ambiente interno e externo; mapear problemas e atores; identificar temas latentes e controvérsias; produzir resumos executivos; acionar escuta qualificada (ouvidoria, dados de demanda, consultas iniciais); antecipar riscos e oportunidades; emitir alertas.
Formulação	Acompanhar a formulação; discutir argumentos centrais; avaliar impactos e emitir alertas sobre riscos (opinião pública e públicos afetados); organizar a participação (consultas, audiências, oficinas); consolidar evidências e argumentos; mapear públicos e efeitos pretendidos; diretrizes de comunicação e linguagem; prever impactos comunicacionais; definir critérios e indicadores de sucesso. Critérios de acessibilidade.
Decisão	Nome da decisão; discutir argumentos e ideias-força; definir cronograma de comunicação e oportunidades; analisar repercussões possíveis; estabelecer diretrizes preliminares do planejamento; alinhar porta-vozes.
Planejamento	Diagnóstico; nota de escopo (<i>briefing</i>); definição de alternativas; quadro de governança; estratégia de comunicação (objetivos, públicos, mensagens-chave, canais, cronograma, responsabilidades, indicadores e riscos); definição de recursos, etapas, prazos e tarefas; consolidação de dados e argumentos; produção de documentos de referência; seleção e capacitação de porta-vozes; pontos de controle; levantamento de casos, exemplos e dados; sinalização de serviços, critérios de avaliação; mecanismos de integração entre profissionais, áreas e ferramentas de comunicação.
Lançamento	Ato de lançamento; pacote informativo (ficha técnica, Perguntas & Respostas, Nota Técnica, Release, materiais visuais); apresentação do projeto, plano antidesinformação, mensagens, argumentos e dados; distribuição de informações à rede envolvida; briefings com a imprensa; atuação de porta-vozes; ativação de canais de orientação e escuta; início da campanha informativa.

⁵ Linguagem simples é escrever para que a pessoa compreenda na primeira leitura e consiga agir (ROEDEL, 2024). Estimular e garantir a adoção de linguagem simples posiciona a área de comunicação como ator estratégico para entrega de direitos e resultados.



Comunicação e Ciclo das Políticas Públicas	
Implementação	Atuação permanente de porta-vozes; gestão da jornada do usuário, distribuição sistemática de conteúdos e argumentos; operar sistemas de atendimento, monitoramento e resposta rápida; informar e orientar envolvidos, usuários e beneficiários; executar os pontos de controle; coordenar mensagens entre órgãos; gerir incidentes e ajustes comunicacionais. Monitoramento.
Avaliação	Relatórios; avaliação quantitativa e qualitativa; consolidação de indicadores e lições aprendidas; indicação de correções; retroalimentação do ciclo; devolutivas públicas (“o que ouvimos”, “o que aprendemos”, “o que mudamos”).

Fonte: elaboração dos autores

Políticas Públicas como construções coletivas

Políticas públicas são frequentemente coproduzidas com a sociedade (conselhos, organizações sociais, OSCIPs) e executadas por parcerias público-privadas ou contratos, sem deixar de ser “públicas” porque seguem finalidade, regras e controle do Estado. Os três Poderes são lentes úteis para didatizar o ciclo, mas a política pública atravessa todo o Estado e mobiliza redes de atores estatais e sociais. Do mesmo modo, comunicação pública não “pertence” apenas ao Estado: é um compromisso orientado ao cidadão e ao interesse público, portanto mais abrangente, envolvendo Estado, sociedade civil, mercado e mídia em fluxos de informação, escuta e prestação de contas que habilitam direitos e qualificam políticas (DUARTE, 2012).

Na prática, isso exige comunicação distribuída: cada frente que atende o cidadão - balcão, WhatsApp institucional, formulário, ponto de vacinação, agente comunitário - é um ponto de contato comunicacional. Preparar servidores como ‘servidores-comunicadores’ (roteiros, listas de verificação, respostas-padrão, treinamento) evita perda de informação na ponta e reduz retrabalho. O efeito é cumulativo: menos erros de preenchimento, menos retornos ao serviço e canais mais responsivos. O critério não é quem comunica, mas para quê e para quem: se promove transparência, participação, inclusão e *accountability* (prestação de contas) integra o campo da comunicação pública, ainda que realizada em cooperação com atores não estatais.

Todo contato é comunicação

A comunicação estatal pode ser boa ou ruim, falha ou eficiente, tímida ou ostensiva, mas está sempre presente e influencia o resultado. Quando improvisada ou opaca, gera ruído, retrabalho, custos e erosão de confiança. Quando consciente, intencional e bem executada, encurta caminhos, coordena equipes, melhora a experiência do cidadão e fortalece a prestação de contas. É componente constitutivo da política pública.

Políticas públicas, como vimos, são conjuntos interdependentes de decisões e ações voltadas à solução de problemas coletivos. A comunicação não é adereço: é dimensão que conecta atores, recursos e instituições, organiza a escuta e a participação, alinha expectativas, dá transparência às escolhas e sustenta a prestação de contas. Por isso, políticas não



se resumem a iniciativas isoladas ou casuísticas: requerem continuidade, planejamento e avaliação, processos que a comunicação habilita desde o diagnóstico (agenda), passa pela formulação e decisão (deliberação e alinhamento), segue na implementação (orientação ao usuário, operação dos serviços) e culmina na avaliação, publicização de resultados e retroalimentação. Assim, configuram simultaneamente instrumentos de governo e práticas de Estado: combinam opções políticas e técnicas com escolhas comunicacionais que incidem diretamente sobre direitos, serviços e confiança pública. Mais recentemente passaram a pesar adesões de cunho moral e preferências político-religiosas, endurecidas pelo extremismo, que têm ditado apoio ou rejeição às políticas.

Quem faz (e quem não faz) Política Pública

É preciso ter claro que, no ordenamento brasileiro, política pública é decisão e arranjo institucional formalizado pelo Estado - tipicamente por iniciativa do Executivo e do Legislativo (leis, decretos, orçamento e normas), com controle e limites assegurados pelo Judiciário. Empresas públicas não “fazem política” no sentido decisório; elas assessoram, produzem evidências, operam programas e implementam instrumentos que viabilizam a política definida pelas instâncias competentes.

Vamos exemplificar com as organizações em que trabalhamos. A Embrapa estimula a inovação, executa e qualifica a política agrícola ou climática ao gerar dados, tecnologias, conduzir programas e emitir orientações técnicas, mas não as “estabelece”.. Sua autoridade é técnica, não normativa. De modo análogo, o Ipea não define políticas: elabora estudos, cenários e avaliações, produz indicadores e notas técnicas, realiza simulações orçamentárias e participa de consultas e câmaras setoriais - insumos que subsidiam Executivo e Legislativo na formulação ou revisão de marcos legais, programas e alocação de recursos, sem substituir a decisão política.

Mesmo sem competência normativa para definir políticas públicas, organizações como a Embrapa e o Ipea operam e assessoram programas, projetos e serviços cujo ciclo (agenda, formulação, implementação e avaliação) é análogo ao das políticas. Em todas essas etapas, a comunicação é constitutiva. A distinção entre formular/decidir políticas (competência legal do Executivo e do Legislativo) e executar/assessorar não elimina essa lógica; ao contrário, amplia o foco da comunicação para a construção de entendimento comum (produção de sentido público), a usabilidade/experiência do usuário dos serviços e a prestação de contas - condições para converter capacidade técnica em valor público.

Políticas de comunicação devem ser orientadas ao cidadão

Assim, ao pensar a comunicação como política pública, é possível concebê-la como um conjunto de diretrizes de governo voltadas ao cidadão, orientadas pela busca de efetividade, clareza e utilidade social. Trata-se de organizar práticas de comunicação que tornem os serviços mais acessíveis, reduzam barreiras informacionais, disseminem boas práticas de atendimento e fortaleçam a capacidade do Estado de ouvir e dialogar com diferentes públicos. Nesse



sentido, a política de comunicação não se resume à regulação formal, mas à criação de condições para que cada ação governamental seja acompanhada por informação compreensível, tempestiva e confiável, ampliando a confiança social e a percepção de valor público.

Nesse sentido, políticas de comunicação, entendidas como diretrizes orientadas ao cidadão e ao valor público, não devem se restringir a áreas centrais da administração. Sua efetividade depende de que se espalhem por todo o governo, alcançando instituições de pesquisa, empresas estatais, agências reguladoras e autarquias. Quando incorporadas de forma transversal, tais políticas orientam a maneira como cada órgão traduz informação técnica em linguagem acessível, organiza canais de escuta e promove a prestação de contas de suas entregas específicas. A comunicação passa a constituir parte da engrenagem institucional que assegura direitos e acesso a serviços.

Comunicar para valer

A experiência de órgãos como a Embrapa e o Ipea ilustra esse movimento. Ao produzir evidências, dados, cenários e tecnologias que subsidiam políticas setoriais, essas instituições exercem um papel estratégico de mediação entre ciência, governo e sociedade. Integradas a uma política pública de comunicação de Estado bem dirigida, suas práticas informacionais podem ganhar maior capilaridade e efetividade: sistemas de diagnóstico e escuta, programas de capacitação em comunicação, estratégias de comunicação para cada situação, documentos orientadores, linguagem adaptada para públicos específicos, sistemas eficientes de diálogo com o cidadão, mecanismos de transparência, protocolos de orientação acessíveis para usuários de serviços e relatórios que conectem indicadores técnicos a impactos sociais – e mais. Em outras palavras, quando políticas de comunicação estruturadas se disseminam em todo o Estado, criam condições para que diferentes órgãos ampliem sua relevância pública, reforcem a confiança social e contribuam para a efetividade e legitimidade das políticas que ajudam a implementar.

Como desdobramento, a política de comunicação precisa estar incorporada às rotinas de programas, projetos e operações - como processo ao longo do ciclo. Afinal, como argumentamos neste texto, quando a comunicação entra no cotidiano da gestão, ela reduz atritos, erros e dúvidas, melhora os processos, a experiência do usuário, sustenta a prestação de contas e converte entregas em valor público verificável.

Políticas formais e tácitas

Não é necessário aguardar a formalização de uma política de Estado⁶ para que práticas comunicacionais orientadas ao cidadão sejam implementadas. Cada organização pú-

6 Mesmo na ausência de um marco formal único, governos e organizações operam sob políticas de comunicação tácitas, materializadas em rotinas, fluxos decisórios, padrões de atendimento, repertórios de linguagem e critérios de transparência que regulam, de fato, o que, como e quando comunicar. Por isso, cabe ao analista apreendê-las a partir de padrões, governança e efeitos produzidos, ainda que faltem normas explícitas (Ver exemplo em KRAKOWIAK; BIZBERGE, 2025).



blica precisa assumir o seu dever institucional de estruturar rotinas, instrumentos e linguagens que favoreçam o acesso à informação, a transparência e a prestação de contas. Trata-se de reconhecer que a comunicação faz parte da função social da administração e, portanto, deve ser organizada e estratégica como condição para garantir eficiência operacional, reduzir barreiras informacionais e fortalecer a legitimidade das entregas públicas. A política de comunicação em escala estatal é necessária, mas não substitui a responsabilidade cotidiana de cada órgão em incorporar a comunicação como prática constitutiva de sua atuação.

É desejável que essas práticas sejam explicitadas em orientações formais institucionais (como políticas de comunicação, planos, guias, manuais, regras, treinamentos e protocolos) para conferir coerência, realização adequada e continuidade às ações, sem depender de normativos genéricos. Ao converter o “modo de fazer” cotidiano em diretrizes funcionais, cada órgão qualifica suas práticas e processos, fortalece sua institucionalidade e percepção de valor das suas entregas.

O primeiro teste da política é comunicacional

Sem comunicação qualificada, políticas, programas e ações podem nascer no papel, mas não se consolidam na prática. Com estratégias de comunicação eficientes⁷ podem se viabilizar mais facilmente. No entanto, no ambiente marcado pela liberalização das mídias sociais, políticas públicas podem ser ignoradas, distorcidas em sua compreensão ou mesmo destruídas pela ação de fluxos comunicacionais que priorizam engajamentos extremados em detrimento do interesse coletivo⁸.

Análises de políticas públicas inspiradas na abordagem das coalizões de defesa (*advocacy coalition framework*) indicam que, para acompanhar a disputa de ideias e soluções, é fundamental observar ao menos cinco grupos de atores: dirigentes políticos, burocratas, grupos de interesse, especialistas e mídia. Nessa perspectiva, “mídia”, hoje, abrange desde grandes empresas jornalísticas e aplicativos de mensagens até portais e blogueiros independentes. Trata-se dos atores especializados em determinado tema que concentram a difusão dos problemas, amplificam a voz de especialistas, interpretam e noticiam decisões dos governantes. A interação (e por vezes o confronto) entre esses atores historicamente pauta e afeta o debate de políticas.

⁷ Estratégia de comunicação é a formulação e execução de uma solução original e deliberada para um problema relevante de comunicação, que articula objetivos institucionais, contexto, públicos e meios, visando gerar impacto efetivo e valor para a organização e a sociedade. Estratégia de comunicação não é rotina ou aperfeiçoamento de práticas ou iniciativas, mas uma resposta deliberada, criativa e eficaz a desafios que afetam a organização, seus públicos ou o ambiente institucional (DUARTE, 2020).

⁸ Exemplo: diante de uma avalanche de críticas e boatos nas redes como “taxação do Pix” e “fim do sigilo bancário”, o governo revogou a norma que ampliava o reporte de movimentações acima de R\$ 5 mil/mês (Pessoa Física) e R\$ 15 mil/mês (Pessoa Jurídica). A norma teria a capacidade de fortalecer a fiscalização e o combate à fraude e não criava imposto ou monitorava transações. O Governo atribuiu o recuo à desinformação e anunciou MP para vedar cobranças sobre transferências digitais (DW, 2025; O GLOBO, 2025; UOL, 2025).



COMUNICAÇÃO COMO REQUISITO PARA A CIDADANIA

A proposta deste texto é tratar a comunicação nas políticas públicas como dimensão constitutiva da ação estatal. Partimos de um diagnóstico histórico: a fragmentação interna em silos (imprensa, publicidade, digital, comunicação interna, relações públicas), o desvirtuamento promocional da publicidade “de utilidade pública” e o predomínio de rotinas centradas em divulgação afastaram a área do ciclo completo das políticas (formulação-implementação-avaliação). As etapas e funções ao longo desse ciclo estão sistematizadas no *Quadro 2*.

Evidências recentes em órgãos públicos (DUARTE, 2024; 2025) apontam desconexão com a sociedade, baixa integração, escassez de diretrizes e pouca valorização estratégica. Soma-se a isso a lógica algorítmica da comunicação, que desloca a disputa por visibilidade para plataformas regidas por métricas de engajamento, confundindo comunicação da área pública com promoção de autoridades. O resultado é uma entrega orientada a volume e canais, não a compreensão, acesso a direitos e prestação de contas.

Informação e participação são pré-direitos vinculados ao exercício da cidadania (Dowbor, 2004 e 2007). Divulgação não se confunde com transparência, acesso e compreensão⁹. Comunicação pública envolve orientar o cidadão, organizar canais de escuta, mediação no atendimento e de acesso fácil a bases de dados e serviços que viabilizam direitos. Em síntese, vai além de “informar”: requer possibilitar participação, responder a demandas e assumir compromisso efetivo com a utilidade pública.

Transparência na comunicação das intenções

Tratar comunicação como política pública implica considerar critérios para comunicar políticas potenciais (aquelas ainda em formulação). Gelders e Ihlen (2010) mostram que governos podem apresentar intenções e propostas de modo ético e transparente - sinalizando claramente que se trata de intenção, não de decisão - a fim de testar alternativas, ouvir públicos e ajustar o desenho das ações. Quando esses balizadores faltam, a fronteira entre informação e propaganda se rompe, confundindo intenção com decisão e corroendo a confiança social.

Importa lembrar: Imagem e reputação no setor público derivam, sobretudo, da utilidade percebida das entregas e não de autopromoção ou personalismo. É o desempenho comunicacional orientado ao cidadão (explicar regras, prazos, canais, critérios e benefícios, em linguagem simples e acessível) que sustenta confiança e legitimidade, porque conecta necessidades reais a serviços utilizáveis e resultados mensuráveis. Essa abordagem é coerente com os princípios de desenho de serviços (começar pelas necessidades do usuário,

9 Em rotinas de comunicação organizacional, é frequente o Viés do Emissor: o processo é desenhado a partir de quem fala (interesses, volume, alcance, visibilidade), e não de quem potencialmente utiliza a informação (cidadão, usuário). Esse viés obscurece o que importa — compreensão, capacidade de uso/adoção e efeitos na vida do cidadão. O critério de sucesso da comunicação é alcançar o outro: aquilo que ele entende, consegue fazer e efetivamente usa, orientando a prática para modelos simétricos e dialógicos, comprometidos com utilidade, direitos e prestação de contas. Em comunicação pública, superar o Viés do Emissor significa deslocar o foco da emissão para o uso, do controle para a escuta e da visibilidade para o valor público da informação.



simplificar) e com os padrões profissionais de comunicação, que privilegiam informação objetiva e prestação de contas, não propaganda. Assim, podemos dizer que a reputação é consequência de três pilares: qualidade do serviço entregue, resultados sociais percebidos e confiança, todos sustentados por comunicação efetiva ao longo do ciclo da política.

Comunicação como Política Pública e Comunicação em Políticas Públicas

Sintetizando, comunicação como política pública é uma função de Estado orientada a garantir direitos de informação e interação ao cidadão: acesso, compreensão, participação e prestação de contas. Ela integra concepção e execução das políticas, montando capacidades, governança, fluxos e rotinas de atendimento que transformam informação em acesso efetivo (e não apenas formal). Suas métricas centrais deslocam-se da visibilidade para a utilidade pública: compreensão do que fazer, uso do serviço e consequência prática para a vida das pessoas.

Já a comunicação nas políticas públicas é a dimensão transversal que percorre o ciclo e estrutura problemas. Combina monitoramento de contexto, escutas qualificadas e síntese de evidências para converter demandas difusas em questões públicas definidas, capazes de guiar escolhas; traduz evidências em opções inteligíveis e comparáveis, articula atores (afetados e implementadores), identifica barreiras informacionais, culturais e territoriais e antecipa resistências; é teste de inteligibilidade e de experiência do usuário: coordena responsabilidades, prepara porta-vozes, organiza materiais de orientação e opera jornadas e interfaces; transforma interações em aprendizado institucional com feedbacks, correções e prestação de contas (Ver *Quadro 2*).

Comunicação, poder e assimetria

Comunicação eficaz resulta menos de peças isoladas e mais de coordenação sistêmica que integra escuta, orientação e aprendizagem organizacional. Assim entendida, deixa de ser etapa terminal e passa a ser infraestrutura cognitiva e relacional do ciclo: organiza sentidos, coordena atores e torna verificável, ao longo do tempo, o valor público produzido.

A comunicação é uma prática social situada e assimétrica: disputa-se poder por meio de recursos simbólicos, posições institucionais e controle de canais. Desconsiderar essas assimetrias produz uma leitura voluntarista - como se mensagens operassem por “mágica” - e ignora que efeitos comunicacionais decorrem de relações de força, rotinas institucionais, contexto de circulação e história, interesses e vieses dos interlocutores.

Nessa perspectiva, os fluxos comunicacionais são atravessados por disputas de enquadramento, pauta, visibilidade e silenciamento. Quem domina infraestrutura tecnológica, acesso a meios e competência tende a exercer poder maior sobre a deliberação, orientando o que é percebido como problema, solução legítima e prioridade. A comunicação, portanto, não é neutra: é um espaço estratégico de luta simbólica em que se moldam percepções, se sustentam narrativas e se influenciam a formulação de políticas e as decisões coletivas.



NOSSA TRAJETÓRIA, DO VIÉS PROPAGANDÍSTICO À COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Historicamente, no Brasil, a comunicação do Estado em políticas públicas foi delegada sobretudo à publicidade e às relações com a imprensa, deformando seu sentido original. Instituições e rotinas nasceram voltadas à propaganda governamental e ao controle narrativo, não à interação ou escuta cidadã, e a comunicação passou a ser tratada como promoção de imagem, marketing e persuasão. Esse deslocamento reduziu a participação democrática e fragilizou a legitimidade das políticas ao relegar a comunicação à etapa final, em vez de reconhecê-la como dimensão constitutiva das decisões estatais.

Institucionalizado no varguismo (1930-1945) e modernizado na ditadura (1964-1985), o padrão propagandístico conferiu à comunicação estatal estrutura, capilaridade e centralidade decisória (DUARTE, 2018). Em ambos os ciclos, a comunicação foi deliberadamente concebida como instrumento de exaltação do governante e do governo, substituindo a lógica de espaço público como ambiente de debate, de exposição do contraditório e das diferentes opiniões, por mensagens unidirecionais e controladas. O objetivo era idealizar a autoridade, blindar críticas e restringir a participação cidadã, valendo-se de redes oficiais de difusão, campanhas cívicas, linguagem laudatória e barreiras de acesso. Somados, esses 36 anos consolidaram rotinas avessas à exposição do trabalho, com baixa tolerância a escrutínio e prevalência de métricas internas de “visibilidade” em detrimento de critérios públicos de utilidade, transparência e responsividade¹⁰.

Desse contexto resulta um arranjo: de um lado, assessorias presentes na maioria dos órgãos, com expectativa de atuação predominantemente operacional e reativa; de outro, a contratação recorrente de agências de publicidade e *full service*, regidas por editais e orientadas a entregáveis padronizados (peças, campanhas, posts). Esse desenho, típico do serviço público, privilegia a produção (um catálogo de produtos e serviços) e mantém as equipes de comunicação apartadas dos núcleos de formulação — justamente onde seriam indispensáveis a análise de contexto, a estruturação de problemas, a pesquisa com usuários, a formulação estratégica e a coordenação intersetorial.

Publicidade, propaganda e construção de imagem

A publicidade de utilidade pública, que deveria funcionar como serviço ao cidadão - transparência, orientação e prestação de contas - tem sido, em muitos contextos, confundida com autopromoção governamental. Parte das peças publicitárias (financiadas com recursos públicos) invoca finalidades de interesse coletivo para exaltar governos e autoridades,

¹⁰ Um exemplo simples, mas elucidativo: Estudo analisou noticiário do site do Ministério do Trabalho e Emprego (30/04–08/05/2015, período do Dia do Trabalhador). Em todas, o ministro é a fonte central e o destaque em títulos, leads e imagens. Informações de serviço ao trabalhador (acesso a direitos, procedimentos, benefícios) aparecem pouco ou ficam em segundo plano. Apenas 2 de 7 peças traziam algum conteúdo de interesse público, sem detalhamento e nenhuma oferecia interação com o usuário. (FERREIRA, 2016)



criando zonas cinzentas entre informação pública e propaganda governamental. Quando essa fronteira se dilui, viola-se o princípio da impessoalidade, perde-se o foco no interesse público e caem a qualidade informacional e a confiança social - exatamente o oposto do que se espera de uma publicidade de serviço.

Nesse ambiente, equipes internas e agências contratadas acabam promovendo a fala e a imagem de dirigentes, deslocando a comunicação do interesse coletivo para a lógica promocional, na qual a exaltação supera o diálogo, a transparência e a abertura à sociedade.

A distinção entre publicidade institucional e de utilidade pública é, na prática, porosa: ambas decorrem do art. 37, §1º da Constituição, que exige caráter educativo, informativo ou de orientação social e veda promoção pessoal. No período eleitoral, contudo, a publicidade institucional é suspensa nos três meses anteriores ao pleito por ser potencialmente desequilibradora — reconhecendo, na prática, seu risco de promoção por quase todo o mandato, exceto na reta final. Sob uma perspectiva republicana, a publicidade estatal deve priorizar informações de utilidade pública acessíveis e compreensíveis a todos; já a publicidade institucional, se não rigorosamente balizada, tende a desviar recursos para a promoção da gestão.

Para garantir isonomia e previsibilidade, a despesa publicitária (estritamente orientada à utilidade pública) deveria obedecer a parâmetros objetivos. Por exemplo: (i) percentual pré-definido do orçamento de cada unidade gestora, tecnicamente justificado e ponderado pela população do ente federado; e (ii) percentual do gasto programado por política e respectivos programas, vinculado às fases de execução e à demonstração da necessidade de comunicação, igualmente justificada. Assim, o dispêndio em publicidade se ancora no suporte ao cidadão em entregas efetivas e torna-se comparável, transparente e regulado.

Slogans, o vaivém

O uso de marcas e slogans de governos colide com o princípio da impessoalidade e gera ineficiência. A cada troca de gestão sucedem-se *rebrandings*, novos manuais e aplicações específicas, com custos diretos (peças, fachadas, sites, placas, campanhas) e também os intangíveis (quebra de continuidade e confusão para o cidadão). A prática, frequentemente normatizada e relançada a cada governo, evidencia o caráter gestão-dependente desses signos visuais.

Quando slogans e logomarcas gravitam em torno da autoridade, a comunicação deixa de ser do Estado e se converte em publicidade de governo, distorcendo aquilo que deveria ser impessoal e permanente. A solução mais adequada é adotar identidades visuais únicas e perenes por órgão/Estado, desvinculadas de governos de turno. Isso assegura padronização, redução de custos e previsibilidade - além de reforçar que o agente atua em nome do Estado, e não de uma administração específica.

A marca de governo é a marca dos governantes; não é a marca do povo, do Estado ou do país - e tende a isolar a gestão da população. Já os símbolos de Estado (bandeira, brasão, selos oficiais) pertencem a todos e deveriam ancorar a comunicação pública. Cabe ao governo zelar pelo que é de todos: continuidade, eficiência e impessoalidade.



Símbolos do Estado são comunicação pública; marcas de governo são comunicação governamental que serve, em última instância, à comunicação política.

Integração, estrutura e liderança para romper silos

A compartimentação por áreas e tarefas é típica da comunicação brasileira, particularmente no serviço público. E tem raízes históricas e institucionais. A especialização que se afirmou desde os anos 1960 - reforçada por disputas corporativas, estabelecimento de carreiras e arranjos administrativos que apartaram “imprensa”, “publicidade”, “relações públicas” e, mais tarde, “digital” - consolidou silos com metas próprias e pouca cooperação orgânica entre áreas. O efeito foi fragmentar a função de comunicação, multiplicar disputas internas e corroer a visão sistêmica da comunicação. Em muitas organizações, isso se traduz em rotinas orientadas a produtos e visibilidade - releases, eventos, campanhas, posts - em vez de problemas públicos e resultados para o cidadão. Cada um no seu quadrado, prioriza-se o que dá visibilidade, mas não entrega valor.

Mesmo com coordenação formal - a “assessoria de comunicação” abrigando todas as frentes -, a fragmentação costuma persistir: cada especialidade opera em seu território e a instância coordenadora se limita a convergências pontuais. Integrar é mais que coordenar: exige organização e objetivos unificados, processos e métricas comuns, visão sistêmica compartilhada e liderança que trate a comunicação como capacidade estratégica e transversal. Sem isso, a amplitude de frentes e entregas não se converte em integração nem em impacto: os esforços se dispersam e a comunicação perde inserção estratégica, com prejuízos ao conhecimento, à compreensão e ao uso efetivo dos serviços públicos. Se as duas áreas trabalham com metas diferentes, calendário distinto e avaliações que não se cruzam, não há integração.

Superar esse padrão implica deslocar o foco da gestão de partes para a gestão de processos únicos, com governança clara, integração consistente entre áreas e avaliação por efetividade, sempre com foco absoluto no cidadão. É nessa perspectiva que a comunicação opera como capacidade organizacional transversal, e não como apêndice operacional.

Democratização e tensões pós-1988

A partir de 1988 - em especial com a profissionalização decorrente dos concursos públicos - a comunicação se consolidou como campo técnico no Estado, porém, em muitos contextos, permaneceu com viés operacional, fragmentado e distante da formulação e da gestão estratégica. Resultado: predomínio de difusão “de fim de linha”, em vez de integração desde o diagnóstico, o desenho e a implementação das políticas.

Assim, persistem marcas históricas: estruturas voltadas à defesa de imagem, prioridade à promoção de feitos em detrimento da escuta social e a compreensão de comunicação como marketing político — proclamatória e autoelogiosa. A Constituição de 1988 inaugura uma inflexão que expõe tensões ainda ativas: de um lado, a herança autoritária que usa a



comunicação como blindagem e promoção; de outro, a perspectiva contemporânea que a reconhece como direito, espaço de diálogo e ferramenta estratégica das políticas públicas. Esse embate evidencia a necessidade de atuação crítica de profissionais e instituições para consolidar práticas efetivamente democráticas.

Aprendizados, avanços e construção da comunicação pública

Massuchin e Duarte (2024, p. 15) dizem que muitos desafios hoje nas instituições decorrem da “falta de institucionalização da prática de comunicação pública, frequentemente negligenciada por gestores públicos. Essa ausência de formalização contribui, além disso, para a instrumentalização em benefício de interesses particulares, políticos ou para a mera promoção da imagem institucional, acentuando ainda mais o distanciamento do propósito original”.

Avanço significativo foi o reconhecimento do conceito de Comunicação Pública pelo governo federal, no momento em que a Secom tinha uma diretoria de Comunicação Pública. A Instrução Normativa (IN) nº 5 da Secom/PR, de 6/06/2011, foi o primeiro ato normativo federal sobre o tema no âmbito do Poder Executivo. O texto a caracterizou como “a ação de comunicação que se realiza por meio da articulação de diferentes ferramentas capazes de criar, integrar, interagir e fomentar conteúdos de comunicação destinados a garantir o exercício da cidadania, o acesso aos serviços e informações de interesse público, a transparência das políticas públicas e a prestação de contas do Poder Executivo Federal”. A Portaria MCom nº 3.948, de 26/10/2021, ao reorganizar as ações de comunicação do Executivo Federal, reafirmou o conceito, definindo comunicação pública como aquela “realizada exclusivamente em prol do interesse público, a fim de garantir a cidadania, o direito à informação e à livre expressão de pensamento e a participação do cidadão no debate de assuntos de relevância política, econômica e social e de temáticas relacionadas à condição humana e à vida em sociedade”. A de 2011 enfatiza a articulação operacional de ferramentas com foco no cidadão, enquanto a de 2021 reforça a centralidade do interesse público, da cidadania e da participação social como fundamentos da comunicação pública.

A democratização trouxe novas demandas sociais, marcos legais mais exigentes para publicidade oficial e direito à informação, e o fortalecimento de uma comunidade profissional que reivindica a comunicação pública como prática orientada ao interesse coletivo. Em âmbito federal, entende-se comunicação pública como ação do Estado voltada a garantir cidadania, acesso a serviços e informações de interesse público, transparência de políticas e prestação de contas - um dever estatal e um direito do cidadão, com zelo por conteúdo informativo, educativo e de orientação social. Essa concepção estimulou o surgimento de redes e entidades dedicadas ao tema¹¹ e vem reposicionando a comunicação como dimensão constitutiva do ciclo de políticas.

¹¹ A ABCPública é um exemplo. Em síntese, seus 12 Princípios da Comunicação Pública afirmam que a comunicação estatal deve: garantir o acesso amplo à informação, fomentar o diálogo, estimular a participação, promover direitos e a democracia, combater a desinformação, ouvir a sociedade, focar no cidadão, ser inclusiva e plural, tratar a comunicação como política de Estado, garantir a impessoalidade, pautar-se pela ética e atuar com eficácia — balizando práticas orientadas a direitos, transparência, diversidade, prestação de contas e resultados para o interesse público (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA, 2023).



Há áreas que avançaram nos níveis federal e estadual, mas também há muitas ações locais importantes. Na Saúde, consolidaram-se práticas de educação, campanhas de vacinação e comunicação de riscos articuladas à vigilância e à atenção básica, com participação comunitária do planejamento à resposta a emergências. Em Educação e em agendas sociais, formou-se uma tradição de mobilização e de comunicação para mudança de comportamento, ancorada em diagnóstico, escuta e monitoramento - como na *Busca Ativa Escolar*, que identifica casos, acompanha trajetórias e orienta (re)matrículas com base em dados. Em meio ambiente e clima, educação ambiental, participação (conselhos, consultas e audiências em licenciamento) e transparência ativa tornaram a comunicação componente estruturante do desenho, da execução e da fiscalização das políticas. Na agricultura, a extensão rural segue pilares (muitas vezes subestimados) do desenvolvimento regional, conectando saberes locais, serviços públicos e inovação.

Os processos também ganharam lastro procedimental. Por exemplo: a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) estabelece prazos objetivos (20 dias, prorrogáveis por mais 10), com atendimento registrado e auditável no Fala.BR; painéis e relatórios da CGU permitem acompanhar volume de pedidos, tempo médio de resposta, taxa de recursos e temas mais demandados. No relacionamento com a imprensa e via ambiente digital, multiplicam-se protocolos, guias de atendimento, rotinas de capacitação e fluxos padronizados de resposta, reduzindo assimetrias informacionais e conferindo previsibilidade. São bem mais comuns hoje a produção de políticas de comunicação e planos integrados de comunicação, entre outros avanços.

Não é setor, é governança

Além do legado promocional da comunicação estatal - ainda entranhado nas rotinas de amplas áreas do serviço público -, persiste déficit de capacitação e de compreensão do papel estratégico da comunicação para qualificar as entregas institucionais. Na iniciativa privada, em geral, dirigentes sabem o que demandar: há metas claras, métricas de negócio e experiência acumulada no uso da comunicação como alavanca de valor; existem pressão, cobrança e critérios explícitos de desempenho, com rotinas de mensuração que orientam prioridades. Ainda assim, há grande variabilidade entre setores e empresas, e contextos de horizonte curto frequentemente rebaixam a comunicação ao plano operacional.

No setor público, nossa experiência mostra ser comum gestores assumirem funções sem percepção adequada ou vivência suficientes em comunicação (por vezes têm na política, mas não na institucional), o que leva a subestimar seu potencial e a usá-la de forma operacional (campanhas publicitárias, posts, releases) e com viés político, fortalecendo a cultura sobre a qual falamos. A maturidade comunicacional é igualmente heterogênea: lacunas de letramento e gestão convivem com experiências altamente estruturadas que se impõem na relação com os gestores (como em saúde, educação, arrecadação e regulação).

A distinção central, portanto, não é “público versus privado”, mas de finalidades, multiplicidade de objetivos e arranjos de governança: quando esses elementos estão claros - com



responsabilidades definidas, dados e critérios de avaliação -, a comunicação tende a operar estrategicamente, com entregas verificáveis e geração de valor público.

CASOS E LIÇÕES, DE BICICLETAS A APOSENTADOS

Entendemos, ao longo deste texto, a viabilidade de tratar comunicação como política pública. Nessa perspectiva, ela deixa de ser acessório promocional e se converte em infraestrutura de valor público: articula diagnóstico, escuta e prestação de contas para melhorar processos e resultados, garantindo direitos informacionais (acesso, compreensão, participação) e orientando escolhas ao longo do ciclo de políticas.

O modo como a comunicação molda a prática organizacional aparece, com nitidez, em casos de políticas que “fracassam em público”. Não faltam exemplos em que ausência de estratégia, de diagnóstico, déficits de escuta e desenho informacional precário (informações pouco inteligíveis, canais inadequados, falta de orientação, de diagnóstico e escuta) corroem iniciativas tecnicamente válidas e bem-intencionadas. Em síntese: quando a comunicação é incorporada desde o início como dimensão constitutiva, reduz atritos, antecipa resistências, habilita o acesso e sustenta a legitimidade das entregas.

Nenhuma política, vacina ou tecnologia cumpre seu papel se a comunicação falha, é ela que transforma ação de governo em bem público. Não há política eficaz sem comunicação que a habilite: é ela que liga intenção, execução e impacto para a cidadania.

No *Novo Ensino Médio*, o Ministério da Educação suspendeu o cronograma nacional após uma forte contestação de redes e docentes. Foi necessária uma correção de rota que explicitou a necessidade de reabrir canais de interlocução com implementadores e usuários (BRASIL. Ministério da Educação, 2023).

Destaque recente do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a falta de transparência ativa, de canais de comunicação e de orientação ao cidadão permitiu um longo período de desconfortos indevidos: o segurado não era avisado, não sabia com clareza o motivo do débito (frequentemente nem sabia) nem dispunha de canais simples para impedir ou reverter a cobrança. A carência de informações claras, acessíveis e oportunas ampliou a angústia dos beneficiários e converteu uma falha de controle e de serviço em crise de comunicação, deixando aposentados e pensionistas expostos à fraude por tempo prolongado (DUARTE, 2025).

Em outra situação, recuperada por Nery (2023), o Ministério da Educação distribuiu centenas de bicicletas escolares no Recanto das Emas (DF) como parte de uma política bem intencionada para facilitar o deslocamento de estudantes de baixa renda. O programa, entretanto, fracassou em função de um detalhe simbólico ignorado pelo planejamento: o amarelo das bicicletas. Associada aos carteiros dos Correios, apesar da grande relevância dessa categoria na prestação de um serviço público essencial, ela gerava rejeição entre os adolescentes, constrangimento e medo de estigmatização. O resultado foi o abandono do uso de um meio de transporte importante para o acesso à escola e a inviabilização prática da iniciativa.



Em derramamento de óleo no Nordeste (2019), o relatório aprovado em comissão da Câmara dos Deputados qualificou como “omissão do governo” a ausência de alerta tempestivo, de orientação às prefeituras e de informações claras sobre riscos, o que agravou a coordenação intergovernamental e a proteção de populações costeiras (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019). Documentos e iniciativas posteriores convergiram no diagnóstico de lacunas de preparação e de protocolos comunicacionais para emergências ambientais (IBAMA, 2021–2023). Uma das lições: protocolos de alerta, mensagens unificadas e canais únicos de orientação são tão relevantes quanto a resposta material.

O Auxílio Emergencial (2020) expôs o custo de mensagens desencontradas. Na largada, falhas de sistema e orientações pouco claras geraram filas e aglomerações nas agências da Caixa, forçando o governo a reorganizar a comunicação operacional ao público (MENDONÇA; ROSSI, 2020). Como contrapeso, atos normativos recentes da assistência social passaram a padronizar orientações para gestores e serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), enfatizando que a comunicação por jornadas do usuário - quem tem direito, como solicitar, como acompanhar o pedido e quando recebe - deve ser planejada junto com o desenho tecnológico. Isso envolve definir mensagens-chave em linguagem simples, canais e responsabilidades por etapa (checklists, calendários, FAQs, roteiros de atendimento, avisos) e monitorar indicadores de compreensão do cidadão (erros de preenchimento, retrabalho, tempo de conclusão) ao lado das métricas de TI (disponibilidade, desempenho). Em suma: sem desenho comunicacional claro, mesmo sistemas estáveis criam barreiras de acesso; com ele, reduzem-se filas e incertezas, e melhora a experiência do usuário (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2020).

Por fim, a queda das coberturas vacinais (2016–2024) tem componente comunicacional conhecido, que inclui a ignorância e má vontade de certo tipo de autoridade e a praga da desinformação¹². O Anuário *VacinaBR 2025* registra trajetória de declínio prolongado nas taxas infantis e recomenda comunicação permanente, linguagem acessível e porta-vozes confiáveis. Análises do Instituto Butantan reforçam o papel da hesitação vacinal e a necessidade de estratégias de diálogo baseadas em evidências (INSTITUTO BUTANTAN, 2023–2024).

Um outro exemplo elucidativo (que os autores vivenciaram) foi a crise dos aeroportos. Entre 2006 e 2007, o “apagão aéreo”, deflagrado após o acidente do voo Gol 1907 e agravado por falhas operacionais e de infraestrutura, gerou atrasos e cancelamentos em cadeia nos principais aeroportos do país. O ponto mais recorrente nas queixas dos passageiros era a insuficiência de informação, status de voos, remarcações e assistência, tanto nos saguões quanto nas centrais das companhias. Registros e depoimentos do período apontam que muitos

¹² Observa-se um paradoxo recorrente no debate sobre desinformação: discute-se sua proliferação sem a contrapartida de políticas e rotinas institucionais de informação pública de contenção de seu impacto que sejam claras, contínuas e orientadas às necessidades cidadãos. Sustenta-se aqui que, quando cada órgão do Estado mantém estratégias de comunicação aderentes à sua missão (combinando, por exemplo, foco no interesse do cidadão, linguagem adaptada, transparência ativa e canais eficazes de alcance aos públicos interessados), reduz-se a assimetria informacional e, com ela, parte da eficácia dos mecanismos de desinformação no âmbito das políticas públicas. Em termos práticos: se cada órgão cumprir bem sua função informativa, o fluxo legítimo de informações melhora e o espaço para desinformação diminui.



conflitos e tumultos derivavam da falta de informação e orientação ao público, mais do que do atraso em si (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007; TRIGO, s.d.; SALGADO, 2009).

Um exemplo internacional de governança pode servir de métrica. Na Indonésia, ao estudar os *Kelompok Informasi Masyarakat* (KIM), grupos comunitários criados como ponte de informação entre governo e cidadãos, que acessam, processam e disseminam informações públicas e encaminham aspirações da comunidade, Aji, Tsuroyya e Dewi (2018) constatam que a comunicação conduzida por instituições públicas não deve se misturar com comunicação política ou propaganda. Para eles, trata-se de uma dimensão relacional, contínua e não-partidária, orientada a informar, ouvir e prestar contas ao cidadão. Nessa perspectiva, a comunicação eficaz entre governo e sociedade constitui elemento estruturante da boa governança, por fortalecer capacidade estatal, prestação de contas e por ancorar políticas em transparência e diálogo.

No Brasil, há enorme quantidade de experiências bem-sucedidas - algumas reunidas neste livro e também em DUARTE (2022; 2023). Elas resultam de combinações específicas de contexto, arranjos institucionais, capacidades e escolhas de implementação. Vale a pena conhecê-las e aprender com suas razões de êxito, distinguindo o que é transferível, o que depende do contexto e quais práticas merecem ser adaptadas e implementadas. Se a comunicação é dimensão constitutiva das políticas públicas, os insucessos relatados evidenciam o custo de negligenciá-la, enquanto os casos bem-sucedidos oferecem pistas concretas para orientar desenho, implementação e aprendizagem institucional.

Dois exemplos vivenciados por um dos autores (Duarte): Uma das experiências foi o envolvimento com a concepção da estratégia de comunicação do *Plano Brasil Sem Miséria*. A formulação de comunicação começou no início do ano, logo após a posse da presidente Dilma Rousseff, envolvendo, num primeiro momento, a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR) e a área de comunicação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Já em abril de 2011 havia um plano de comunicação concluído, típico de estratégia de comunicação que prepara terreno para a implementação. Enquanto a política ainda era discutida e estruturada internamente, a comunicação estratégica estava presente em frentes múltiplas. Divulgou resultados regionalizados e segmentados; associou o *Brasil Sem Miséria* a segurança, educação, saúde e geração de emprego e renda; valorizou a mobilização federativa; e destacou inserção produtiva, busca ativa e assistência técnica, com informação sistemática sobre oportunidades de trabalho e renda. Somou-se a isso um calendário de lançamentos nacional e regionais, com desdobramentos por território. Em maio, realizaram-se rodadas de diálogo com a sociedade civil, estabelecendo narrativa, atores e canais antes do ato oficial. Quando o Plano foi lançado, em 2 de junho de 2011, a articulação comunicacional já estava em marcha há 3 meses, com o envolvimento, de profissionais de vários órgãos, incluindo Secretaria-Geral e Secom/PR e do MDS, que liderou a elaboração. (BRASIL, 2011)

Outro caso de boa lembrança é a concepção de estratégia de comunicação para a viabilização da Lei de Acesso à Informação (LAI). A orientação da Presidência da República (não publicizada) era fazer a lei 'pegar' — superar o padrão brasileiro das 'leis que não pegam' por



meio de ativação comunicacional e institucional. Foi feito um grande trabalho de estratégia envolvendo vários órgãos, particularmente a CGU, que lançou o programa em 16 de maio de 2012. Entre outras iniciativas, a CGU colocou no ar o e-SIC, padronizou páginas 'Acesso à Informação' com selo identificador em todos os ministérios e difundiu a mensagem-guia de que 'publicidade é a regra e o sigilo, a exceção'. Em paralelo, coordenou treinamentos em escala e grupos de trabalho nos órgãos, consolidando procedimentos e linguagem acessível — e manteve campanhas públicas e ações em rede para ampliar a adoção em estados e municípios. Trata-se de um pacote de comunicação estratégica (mensagem, canais, ritos e governança) desenhado para converter direito formal em prática social, isto é, para a lei efetivamente 'pegar'." Deu certo. (BRASIL/CGU, 2012)

Em ambos os casos, a Secom/PR adotou o mesmo método, uma ação padrão em qualquer iniciativa que envolvesse mais de um ministério: coordenou grupos de trabalho interministeriais para alinhar diagnósticos, gerar estratégias, unificar mensagens, coordenar ações e subsidiar a gestão. Essa coordenação evitava conflitos e sobreposições e dava eficácia e previsibilidade às ações. (SANTOS; LOBO, 2022)

Os casos citados mostram a alta sensibilidade das políticas ao desenho comunicacional: sem estratégia que articule escuta, diagnóstico, estratégia, objetivos compartilhados e canais adequados, a implementação emperra e o descrédito se consolida. Em contextos complexos, comunicar com eficiência traduz escolhas técnicas em orientação útil para quem precisa do serviço.

Precisa haver consciência, na comunicação e na gestão, que é no encontro entre servidores e cidadãos (incluindo guichês físicos e digitais, atendimentos, padrões de cortesia, preenchimento de documentos, informações na imprensa etc.) que se sedimentam confiança e capacidade estatal de gerar resultados públicos de qualidade para o cidadão.

Reconhecida como política pública, a comunicação deixa de ser acessório e passa a operar como função estratégica: informa com clareza, produz sentido compartilhado, qualifica decisões e fortalece confiança pública. A coordenação é necessária, mas insuficiente; integração exige posição no topo da gestão, com mandato de assessoramento para influenciar decisões e articular áreas e atores, e tratamento da comunicação como variável de projeto e infraestrutura de implementação desde a formulação, de modo que nenhuma política avance sem estratégia comunicacional clara. O 'fator comunicação' deve ser assumido como decisivo.

NOVO ECOSSISTEMA INFORMACIONAL E EXTREMISMO

Esse quadro de referência persiste com notável resiliência - e certo anacronismo - sobretudo em estruturas públicas menos vigiadas por imprensa e cidadãos. O desafio adicional é que profissionais e estruturas de comunicação hoje operam uma pequena ilha em meio ao oceano da autocomunicação algorítmica: a visibilidade deixou de depender apenas da manchete em banca e passou a responder à lógica das plataformas digitais e de fluxos virais.



Nesse ambiente, tornou-se comum mobilizar, com recursos públicos, equipes para gerir perfis pessoais e redes particulares de autoridades, borrando fronteiras entre comunicação de Estado, comunicação governamental e promoção individual. Além de perpetuar ambiguidades históricas, essa prática dificulta distinguir serviço público de informação de estratégias de autopreservação ou marketing político, contrariando o princípio de que a comunicação da área pública serve à cidadania e à democracia.

“Mamãe, eu me amo”¹³

O padrão personalista captura estruturas e orçamentos para transformar políticas em palco do dirigente. Perfis pessoais substituem canais institucionais, métrica de “engajamento” vira fim em si e a régua deixa de ser serviço ao cidadão para ser aplauso ao governante. O resultado é comunicação centrada no “eu” - narrativa de feitos, selfies operacionais, slogans - que desloca recursos da orientação e da prestação de contas para a autopromoção¹⁴. Em perspectiva republicana, autopromoção é uma derrota dupla: informação e serviços não atingem seus destinatários, e a confiança institucional fica atrelada a flutuações de popularidade.

Gestão corrente de mídias sociais prioriza métricas de visibilidade (curtidas, compartilhamentos e comentários) em detrimento do conteúdo de interesse público, no impacto na audiência e na efetividade da compreensão. Com frequência, o conteúdo divulgado pouco se relaciona ao exercício de direitos ou ao acesso a serviços e funciona como matéria-prima para promoção institucional e de agendas políticas e pessoais. O alcance real tende a restringir-se aos seguidores naturais da autoridade, reforçando bolhas já estabelecidas em vez de alcançar públicos que necessitam de informação útil. Daí emerge um paradoxo já que curtidas e engajamento são sinais de circulação, mas não expressam ou entregam, necessariamente, valor público. Alcance, por si, não é valor público. Compreensão e uso são.

Dissociação entre política regulada e comunicação desregulada

Na atual etapa democrática, a política passou a ser estritamente regulada para coibir abuso de poder e uso indevido de recursos; na esfera comunicacional ocorreu o inverso. Com a expansão das mídias digitais, liberdade de expressão foi muitas vezes lida como ausência de regulação — dissociada de referenciais históricos da liberdade de imprensa, tradicionalmente amparada por marcos legais e responsabilidades. É preciso, contudo, conciliar a proteção à liberdade de expressão com salvaguardas contra ofensas, crimes, manipulação

¹³ A expressão “Mamãe, eu me amo” foi cunhada por Lassance, em debates entre os autores durante o trabalho na Secom/PR, para nomear ações com foco na autopromoção do governante/gestão, e não na informação de interesse público. Trata-se de um “selo” usado desde então por ambos para distinguir exaltação institucional ou pessoal da comunicação de utilidade pública.

¹⁴ A comparação entre três organizações ligadas à ONU evidencia viés autorreferencial que mostra que o desafio não é só brasileiro: textos institucionais dedicam grande espaço às próprias agências e, em diversos momentos, mais do que aos temas substantivos que justificam sua atuação (fome, nutrição, agricultura, desenvolvimento rural). Essa ênfase em si mesmas (em releases e discursos de liderança) sugere um esforço contínuo de afirmação de legitimidade e construção de autoridade, que é legítimo, mas tende a ofuscar a discussão pública sobre problemas e soluções concretas no combate à fome. A tendência fica explícita nas frequências lexicais: nas três instituições, termos ligados às organizações e às suas lideranças figuram entre os mais recorrentes, superando, em alguns casos, as categorias substantivas do tema (BERALDO, 2025, p. 215, 236, 265).



e desinformação, por meio de medidas legais, legítimas, necessárias e proporcionais (ONU, 2011; UNESCO, 2023; OECD, 2021).

Nessa dinâmica, a desinformação distorce debates (FOLHA, 2025) em curso ou cria falsos dilemas que ocupam a cena decisória, desviando atenção de problemas reais e relevantes. Não raro, a própria imprensa é pautada a inflar balões de ensaio dessas narrativas, esvaziando questões estruturais da agenda pública. A comunicação torna-se, assim, terreno de disputa simbólica em que visibilidade e agressividade podem pesar mais que a consistência das soluções propostas.

Perda de pluralidade

Na perspectiva crítica da comunicação, o meio e a empresa que o controla seguem sendo, em larga medida, a própria mensagem - como sintetizou McLuhan (2005) ao afirmar que “o meio é a mensagem”. Em termos históricos, o poder informacional se exerce no controle das escolhas que aparentam ser individuais e livres, herança do período em que jornais eram comprados em bancas. Com o tempo, pequenos jornais e rádios locais foram sendo incorporados a grupos maiores, num processo de concentração que reduziu a pluralidade e elevou a dependência de fontes únicas. Modelos de *syndication*, em que corporações forneciam textos e imagens para veículos regionais, homogeneizaram agendas e enquadramentos. O resultado é a autonomia cada vez mais relativa do receptor: uma diversidade aparente de canais encobre a centralização da propriedade e de critérios editoriais que moldam o espaço público de forma assimétrica e restritiva.

Em paralelo à diversificação de produtos de comunicação, intensificou-se a concentração da propriedade da mídia (DOYLE, 2002), que alcançou novo patamar com as redes nacionais de televisão. Na etapa atual, assiste-se a uma reviravolta: a comunicação digital algorítmica opera sob o controle de grandes plataformas (as chamadas *big techs*) que dominam as redes de interação. Por meio de técnicas de captura de atenção e indução de hábitos de consumo de informação, retroalimentam modelos de negócio baseados em dados e engajamento, deslocando poder editorial para arquiteturas avessas à luz do sol.

Por sua vez, atores profissionais e ativistas digitais exploram algoritmos e o design das plataformas para produzir narrativas virais, escalar teses e influenciar comportamentos. Quando os incentivos e métricas privilegiam o sensacionalismo, a comunicação converte-se em laboratório de manipulação em escala, em detrimento da informação de interesse público.

Fragmentação e pluralização digital

Se o século XX foi marcado pela concentração dos meios em grandes conglomerados, a internet e as plataformas digitais trouxeram descentralização relativa e fragmentação da produção: redes sociais, blogs, podcasts e canais de vídeo abriram espaço para indivíduos, coletivos periféricos e organizações sociais disputarem atenção, muitas vezes com vantagem, frente a veículos que prestam contas publicamente.



O processo amplia vozes e desloca parte do poder de pautar agendas para produtores independentes e influenciadores; ao mesmo tempo, é atravessado por desigualdades de alcance e por assimetrias algorítmicas. Ou seja, diversifica e amplia os fluxos e sugere a percepção de abertura, mas não indica democratização.

Persiste o paradoxo: plataformas que se apresentam como guardiãs da liberdade definem unilateralmente as regras de convivência e arbitram a visibilidade do que circula. Termos de uso e contratos funcionam como pactos de adesão: em nome de uma autonomia percebida, o usuário transfere poder a sistemas de recomendação orientados a engajamento e lucro, não a diversidade, transparência ou direitos. A liberdade percebida convive, assim, com subordinação às lógicas de plataforma.

Cardápio tóxico digital: desinformação, consumismo, extremismo

O advento das redes sociais e da autocomunicação de massas consolidou um ecossistema em que produção industrial de desinformação convive com técnicas de persuasão ancoradas em vieses decisórios e métricas de engajamento. Nesse ambiente, o conteúdo mais difundido tende a orbitar em três frentes: (i) extremismo e ódio: racismo, misoginia, xenofobia, ataques à comunidade LGBTQIA+, capacitismo e desrespeito a pessoas idosas e em situação de vulnerabilidade; (ii) consumismo ostentatório: estímulos à exibição e à compra impulsiva; e (iii) desinformação: distorção de debates, falsos dilemas e exploração de temas sensíveis, incluindo infantilização/“adultização” e abuso de crianças.

Tratar a comunicação como política pública exige enfrentar o ecossistema informacional. No Brasil recente, milícias digitais perturbam o debate e corroem a confiança institucional, motivando respostas regulatórias e iniciativas de defesa da democracia - como o Centro Integrado de Enfrentamento à Desinformação e Defesa da Democracia (TSE, 2024) - e a defesa de regulação republicana que proteja direitos e reduza práticas ilícitas, sobretudo em ciclos eleitorais (ÁVILA; DOMÍNGUEZ, 2024).

Por trás da variedade de formatos, opera a mesma engrenagem: acionar indignações identitárias e desejos de consumo para maximizar atenção e tempo de tela. A lógica do choque para capturar atenção combina radicalização, exaltação do consumo e manipulação informacional e, amplificada por métricas de engajamento e curadorias algorítmicas, normaliza extremos, desloca o interesse público para o espetáculo e empobrece a deliberação democrática.

Exemplo eloquente: no dia da revisão deste texto, a *Folha de S.Paulo* registrou fala do delegado-geral da Polícia Civil do Estado de São Paulo em palestra na Associação Comercial de São Paulo. Ele disse aos presentes que responsáveis por crimes digitais “não são humanos”, exibindo fotos e vídeos de automutilação de adolescentes, violência contra animais e suicídio de jovens. O arremate dele: “Se vocês não dormirem hoje, nosso trabalho está cumprido” (CENAS FORTES, 2025, p. A6).



Comunicação como pacto republicano

A resposta a esse efeito-manada digital não se esgota no aprimoramento das técnicas de comunicação em políticas públicas - providência básica e cotidiana, porém insuficiente. O desafio é estrutural: o Estado opera num ambiente em que a racionalidade técnica, a profissionalização e a burocracia são tensionadas por uma comunicação instantânea e polarizada, que corrói legitimidade e capacidade de coordenação. Trata-se menos de um problema instrumental e mais de um embate entre a lógica republicana da transparência, da prestação de contas e da qualidade dos serviços e a lógica algorítmica da manipulação e do espetáculo.

A reação adequada envolve ajustar práticas e fortalecer instituições: proteger a esfera pública democrática e reafirmar a comunicação no ambiente social como dimensão do pacto republicano. Isso é requisito para qualificar a interação Estado-Sociedade por meio da garantia de direitos e de entregas concretas: produtos (vacinas, moradias, saneamento, escolas, unidades de saúde, parques) e serviços (consultas e procedimentos médicos, aulas, segurança pública, preservação ambiental, informação etc.).

Democracia sob ataque desinformativo

A democracia precisa comprovar, de forma contínua e consistente, sua capacidade de gerar resultados. Sem isso, o Estado e os governos passam a ser percebidos como arenas de disputa partidária ou instrumentos de poder pessoal de dirigentes autocentrados. Nesse vácuo de efetividade, atores exploram falhas do regime democrático para desgastá-lo e abrir caminho a projetos autoritários: amplia-se a percepção de crise, deslegitimam-se instituições e capitaliza-se politicamente o descrédito resultante.

É improvável vencer a disputa por liberdade, igualdade e solidariedade nos marcos democráticos sem regulação efetiva das grandes plataformas, orientada pelos direitos humanos. Nenhum princípio democrático resiste a ataques cotidianos, massivos e sem proteção institucional. Se até o Estado, com seu aparato, mostra-se vulnerável, que dizer do cidadão comum?

Nesse quadro, instituições públicas não podem ser omissas. Cabe-lhes garantir ambientes informativos minimamente íntegros no âmbito de suas competências: ser proativas, engajadas e exemplares na produção e circulação de informações confiáveis, sólidas e acessíveis sobre questões de cidadania, assegurando que o direito à informação permaneça um bem público, e não moeda de interesses privados.

Esse *status quo* - vulnerabilidade estrutural da esfera pública diante da desinformação¹⁵ - é ponto de partida para definir o que é necessário e possível em comunicação de políticas

¹⁵ Na semana da prova do Concurso Público Nacional Unificado (CNPUE) 2025, a Advocacia-Geral da União notificou Google e Meta para remover anúncios enganosos, links falsos e postagens fraudulentas que usavam marca e links oficiais do concurso, medida voltada a evitar golpes e a prevenir "fragilização da confiança social em políticas públicas legítimas", segundo a própria AGU. O governo explicitou o risco de "danos à credibilidade das ações da União" - isto é, prejuízo à execução de uma política de provimento de cargos federais por desinformação e fraude online (ainda que sem cancelamento do certame). (AGU, 18 jul. 2025; 3 out. 2025; ISTOÉ, 3 out. 2025).



públicas. Se quiser ser viável, essa comunicação precisa compreender a dinâmica das plataformas e dialogar publicamente de modo mais ostensivo: não para rivalizar em confronto direto, mas para defender-se do tsunami desinformativo e dos ataques ao Estado democrático e aos direitos humanos. Enquanto não houver enfrentamento ao problema, impõe-se uma estratégia assimétrica e, em boa medida, defensiva.

A ascensão dos influenciadores

A figura do influenciador digital ocupa hoje o espaço de maior projeção pública antes associado majoritariamente à imprensa. Em geral, trata-se de um generalista especializado não em um campo profissional, mas na habilidade de mobilizar audiências em plataformas como YouTube, X (ex-Twitter), TikTok e Instagram. Seu diferencial não são diplomas, pertencimento a corporações reguladas ou domínio técnico aprofundado. A atuação dissolve fronteiras tradicionais entre especialidades e opera numa lógica em que a comunicação é processo integrado, fluido e adaptável. Em certo sentido, lança um desafio didático aos especialistas e suas habilitações formais, muitas vezes confinadas em silos que fragmentam aquilo que deveria ser concebido e praticado como comunicação em sua totalidade.

O objetivo do influenciador é produzir identificação e efeito - simbólico e prático - no cotidiano de seus seguidores. Essa dinâmica reconfigura o ecossistema midiático e impõe um desafio estrutural ao Estado e às instituições públicas, que precisam repensar estratégias em um ambiente no qual a mediação profissional tradicional já não detém o monopólio da atenção.

Redefinição do ecossistema de atenção

Uma vertente orientada por métricas de engajamento (curtidas, cliques, tempo de tela) rompeu o elo que conectava imprensa, fontes especializadas e público. Passou a oferecer explicações instantâneas calibradas pelo senso comum e pelas preferências do nicho: plausíveis, mas nem sempre confiáveis ou bem fundamentadas. Distancia-se de dados primários, recorre pouco à verificação independente, seleciona evidências conforme a conveniência e transforma simplificações em certezas — com autoridade sem responsabilidade editorial equivalente. O sistema de recompensa privilegia polêmica e novidade, em detrimento da precisão; a desintermediação reduz filtros, mas também dilui critérios de qualidade, transparência metodológica e prestação de contas.

Em regra, tais mensagens não se ancoram em sistemas-peritos - explicações técnicas robustas. Mas têm um atributo sedutor: são palatáveis e alinhadas às expectativas de audiências que buscam menos informação e mais confirmação de suposições e convicções. Criadores que dão opinião, mas consultam especialistas, exibem fontes, corrigem erros, demonstram ser possível combinar linguagem acessível com padrões profissionais.



Desinformação como ameaça sistêmica

O extremismo contemporâneo não apenas se vale das fake news, mas delas se retroalimenta. Como aponta Da Empoli (2019), há uma engenharia social das teorias da conspiração que produz conteúdos desinformativos muitas vezes de modo artesanal; a etapa seguinte, porém, é amplificada pela lógica algorítmica das redes, que multiplica essas mensagens em escala monumental. Por isso, o enfrentamento das fake news tornou-se condição básica para a própria sobrevivência da democracia (LASSANCE, 2024b; MIRANDA; MALINI; DI FATIMA, 2022; JOHNSON, 2018; SOLANO, 2018).

Com a declaração de inconstitucionalidade parcial do art. 19 do Marco Civil da Internet (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2025), abriu-se espaço para que o Judiciário determine a retirada de postagens e responsabilize a negligência ou a promoção deliberada de provedores que se beneficiem da disseminação de conteúdos ilícitos em suas plataformas. Ainda assim, a atuação prioritária cabe ao Poder Executivo (sem excluir os demais), responsável por identificar e denunciar práticas criminosas, cabendo ao Judiciário agir mediante provocação.

Estruturas estatais para proteção da democracia

A vilanização de políticas sociais de caráter redistributivo incide com maior intensidade sobre áreas sensíveis - saúde, educação, assistência social, direitos humanos e segurança pública. Para enfrentar esse processo, é necessário estruturar observatórios de políticas e centros especializados na detecção de desinformação, capazes de identificar redes extremistas que não apenas propagam conteúdos falsos, mas também incitam ou praticam atividades criminosas de forma sistemática (LASSANCE, 2024b). O monitoramento deve resultar em ações concretas, e não apenas subsídio para mais debates lamentosos. Precisa haver, por exemplo, encaminhamentos concretos às procuradorias e órgãos da advocacia pública, permitindo acionar a Justiça para desarticular organizações criminosas e conter ataques à democracia e garantir os direitos de cidadania.

Além de plataforma de serviços, o Gov.br pode tornar-se ferramenta central de combate à desinformação. Para isso, órgãos governamentais precisam ser criativos e vigorosos em estratégias e desenvolver iniciativas específicas e estruturas dedicadas a seguir o rastro de conteúdos falsos e produzir respostas que não apenas refutem, mas responsabilizem quem os dissemina. As consultas registradas podem alimentar sistemas de detecção precoce do alastramento de boatos e acionar alertas à administração pública para intervenção tempestiva.

QUE FAZER? GOVERNANÇA, ESTRATÉGIA E PAPÉIS

O Brasil conta com cerca de 12,5 milhões de servidores públicos (ARAÚJO, 2024). Em termos proporcionais, isso significa que um em cada dez brasileiros exerce emprego público, pro-



porção relativamente baixa quando comparada à observada nos Estados Unidos, na Europa e em diversos países da América Latina, onde a presença do funcionalismo é maior. Mesmo assim, é um número bastante grande.

Apesar do potencial, ele raramente se realiza por completo. Uma parcela expressiva de servidores ainda hesita em tornar visível sua contribuição à sociedade, traço associado a uma cultura institucional, como vimos antes, de reserva, controle e difícil acesso à informação. Esse ambiente desestimula a comunicação na área pública, reduz a disposição para prestar contas e enfraquece a percepção social sobre o papel do Estado e de seus profissionais.

A limitação torna-se ainda mais evidente quando se consideram a diversidade social, a dispersão geográfica, as desigualdades regionais e a pluralidade de demandas que caracterizam o país, fatores que multiplicam a complexidade da comunicação da área pública e ampliam a distância entre emissores institucionais e cidadãos.

Servidores(as) muitas vezes são desestimulados, por cultura organizacional, orientação de dirigentes ou até por regras formais, a tratar publicamente de “assuntos do trabalho”. Salvo casos em que temas estejam em análise interna ou pendentes de decisão e normatização, essa vedação é um contrassenso: o que compõe a rotina funcional, por definição, deveria ser publicizável.

Transparência não é ameaça; é princípio estruturante da atividade pública. Quando determinada prática “não pode aparecer”, o problema não está na comunicação, mas na legitimidade da própria ação, que precisa de revisão. Em síntese: ressalvadas as exceções legais e de interesse público (segurança, sigilo legalmente previsto, proteção de dados), tudo o que não pode ser tornado público provavelmente nem deveria ter sido feito.

Autoritarismo e estigmas burocráticos

Acrescenta-se uma dificuldade: o servidor muitas vezes é associado a supostos vícios do Estado, lentidão, privilégios, ineficiência ou apego a formalismos, gerando uma percepção que reforça estereótipos e fragiliza a legitimidade da função pública. Essa representação, construída e difundida discursivamente, consolida e amplia uma distorção histórica ao projetar a ideia de que “tudo é ruim”, invisibilizando esforços cotidianos de qualificação, dedicação e inovação no serviço público. Ao homogeneizar percepções, não distingue contextos, trajetórias ou resultados, reduzindo a complexidade da burocracia a caricaturas negativas. Como consequência, tais estigmas alimentam narrativas que justificam o enfraquecimento da burocracia profissional, fomentam a desconfiança em relação às instituições e favorecem a valorização de soluções simplistas ou personalistas, em detrimento do reconhecimento de que políticas públicas consistentes, baseadas em evidências, fruto de trabalho técnico cuidadoso e de longo prazo.

Antes, a centralidade da fonte oficial organizava o fluxo noticioso. No ecossistema atual, o processo desloca-se, em grande medida, para explicação e interpretação de intermediários de ocasião, que geram atenção e engajamento e reorganizam as rotinas de mediação. As-



sim, o risco é de um mimetismo comunicacional: quando sai do casulo, o agente público pode atuar como militante de governo ou ficar rendido ao padrão estético e ético dominante nas redes, que premia polarização, espetáculo e simplificação. A alternativa evidente é recentrar a prática em direitos informacionais, transparência e prestação de contas, com rotinas profissionais que priorizem contexto, inteligibilidade e participação, isto é, comunicação orientada ao interesse público, não ao algoritmo ou ao governo de plantão.

Servidor como agente comunicador

Superar o déficit histórico exige reconhecer que o servidor público não é apenas executor de rotinas: é ator central dos processos de comunicação do Estado. Ouvir, dialogar, explicar e orientar não são ações pontuais: são dimensões inerentes da função pública. Watzlawick, Beavin e Jackson formularam axioma da comunicação, muito útil para quem é profissional da área: em interação, não é possível não comunicar. Atividade, inatividade, palavras e silêncio adquirem valor de mensagem quando percebidos em um dado contexto e influenciam a interpretação do outro. Portanto, a comunicação não requer intenção consciente; o ponto prático não é se ela existe, mas se é adequada/eficaz aos fins e ao contexto em que ocorre (WATZLAWICK; BEAVIN; JACKSON, 1988).

Não se trata, portanto, apenas de “transmitir mensagens”, mas de compreender que interações comunicacionais dão forma às rotinas, sustentam legitimidade e produzem coordenação. Sem pessoas e suas interações, restam prédios e papéis - não organização. Comunicação é o “oxigênio que dá vida às organizações... presente em todos os setores e relações” (DUARTE; MONTEIRO, 2009).

Comunicação como atividade dominante

Evidências recentes mostram a centralidade prática dessa atividade: profissionais compreendem claramente que despendem a maior parte do período de trabalho comunicando-se (escrevendo, lendo, ouvindo, falando), enquanto a multiplicação de canais amplia sobrecarga, ruído e erros de escolha do meio, reduzindo a eficácia (GRAMMARLY, 2024).

Como argumenta Lima (2012, pg. 87), em sociedades fortemente expostas à mídia, a comunicação ocupa lugar central no processo político e a própria ideia de ‘público’ é reconfigurada: ‘o público agora é midiaticado’. E, em ambientes mediatizados, públicos também atuam como co-produtores: compartilham, classificam, autenticam e ressignificam mensagens (CARDOSO, 2023). No serviço público cada interação molda a percepção do interessado e afeta a efetividade das entregas.

Desafios estruturais

É desafiador, no setor público - sobretudo quando se atende públicos heterogêneos -, equilibrar velocidade, precisão e transparência sob intenso escrutínio político. A literatura regis-



tra desvalorização histórica da comunicação governamental; ainda assim, Liu e Levenshus (2010) mostram que o apoio gerencial pode ser conquistado quando a área demonstra valor organizacional, e que esse apoio tende a aumentar em crises (LIU; LEVENSHUS, 2010). Em ambientes politizados, isso exige postura técnica e não partidária.

Com base em revisão de literatura, Liu e Horsley (2007) identificam oito atributos que condicionam decisões de comunicação na área pública: política (pressão do jogo político); bem público (priorização do interesse coletivo); marcos legais e deveres de transparência; escrutínio midiático e público; percepção pública desfavorável; federalismo (coordenação entre níveis de governo); oportunidades limitadas de desenvolvimento profissional; e apoio gerencial insuficiente/variável. Em conjunto, esses fatores explicam rotinas operacionais/reativas, a necessidade de integração estratégica e a centralidade de consistência técnica, abertura e prestação de contas (LIU; HORSLEY, 2007).

Ethos do comunicador público

Em pesquisa da ABCPública¹⁶ (DUARTE et al., 2025) com associados, entre os principais obstáculos apontados estão a falta de reconhecimento do papel estratégico da comunicação (45,8%) e a ausência de diretrizes/políticas e carreiras (44,6%), que traduzem a escassez de apoio gerencial e de marcos institucionais. Também aparecem a falta de autonomia por interferência externa/ingerência política (31,3%) e a descontinuidade por mudanças administrativas (28,9%), evidenciando pressão política e volatilidade do arranjo.

A dificuldade de articulação com áreas estratégicas (28,9%) reforça a fraca integração organizacional. Em conjunto, o retrato confirma o “campo minado” que condiciona decisões de comunicação no setor público e justifica a defesa de integração estratégica e padrões técnicos. Há, ainda, o desafio para o foco excessivamente institucional em detrimento do interesse público (33,7%), tema ao qual voltaremos neste capítulo (DUARTE et al., 2025, no prelo).

No serviço público brasileiro, é frequente a substituição de quadros de carreira por cargos de confiança e agências terceirizadas na gestão da comunicação. A Constituição de 1988 representou um avanço ao prever comunicadores concursados, reconhecendo a comunicação como função de Estado, técnica e permanente, e não apenas instrumento de governo. Embora inicialmente controversa, essa mudança foi decisiva para a profissionalização: sustenta uma comunicação orientada ao interesse público, com memória institucional, padrões estáveis e menor dependência de agendas político-partidárias.

Os perfis na comunicação estratégica de Estado são múltiplos e complementares - servidores de carreira, equipes técnicas, agências e consultores -, o que torna o arranjo inerentemente complexo. Entre os concursados, predomina um *ethos* de serviço e de defesa

¹⁶ Pesquisa com associados de todas as regiões do Brasil (83 respondentes) no primeiro semestre de 2025. Pergunta: “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, com campo aberto para outros desafios.

do interesse público; tal compromisso também pode se afirmar em equipes terceirizadas quando há finalidades republicanas claras e governança orientada ao cidadão.

Cabe aos comunicadores públicos afirmarem sua responsabilidade profissional e orientar agendas, conteúdos e suportes de modo a resguardar finalidades e identidade do serviço público quando coexistem, na mesma instituição, lógicas distintas — interesse geral versus interesse político (ZÉMOR, 2012).

Novos papéis e oportunidades

De acordo com o *European Communication Monitor 2021* (ZERFASS et al., 2021), as funções do profissional de comunicação podem ser agrupadas em papéis operacionais, gerenciais e de assessoramento (communicator/manager/coach-advisor), com avanço do aconselhamento estratégico junto à alta administração. Em 2023, o ECM revisita 15 anos de dados e confirma a expansão do papel consultivo (advisor/coach) e a necessidade de fechar lacunas de competências para sustentar essa virada; o relatório sintetiza que “novas oportunidades” emergem quando comunicadores atuam como assessores/consultores das organizações (ZERFASS et al., 2023). Em 2024–2025, o ECM, focado em CCOs das maiores empresas europeias, reforça a centralidade desse “liderar por aconselhamento” (ZERFASS et al., 2024; ZERFASS et al., 2025).

No eixo latino, o *Latin American Communication Monitor 2020–2021* (ÁLVAREZ-NOBELL et al., 2021) sustenta a necessidade de integrar operação, governança e desenvolvimento de capacidades, e as edições 2022–2023 avançam no diagnóstico de competências (DEI - diversidade, equidade e inclusão; liderança empática; consultoria; digitalização), apontando que a consolidação do papel influenciador/assessor depende de qualificação e maturidade das áreas (ÁLVAREZ-NOBELL et al., 2022; 2023).

De qualquer forma, não há perfis rígidos: todo comunicador transita por operação, gestão e assessoramento, em graus distintos de envolvimento. Essas funções se organizam em dois planos orientados à missão: o estratégico (diagnóstico, objetivos, estratégia, operações, avaliação e aprendizagem) e o operacional (rotinas, canais e entregas), com retroalimentação contínua entre resultados operacionais e ajustes estratégicos.

Estudos distinguem departamentos “excelentes” de comunicação. Eles apresentam estruturas mais maduras de governança, planejamento e avaliação comparados às unidades convencionais voltadas apenas à operação. Nesses departamentos, a comunicação é tratada como função estratégica, com assento no processo decisório e papel ativo de assessoramento e formação de lideranças (ZERFASS et al., 2021). A excelência não deriva de orçamento ou tamanho, mas da capacidade de articular visão institucional, definir prioridades e sustentar decisões com base em dados, ética e análise de contexto. Essa distinção aponta um caminho de evolução para a comunicação pública brasileira: consolidar áreas que operem como sistemas de governança e aprendizagem, capazes de integrar operação, estratégia e aconselhamento, reduzindo a fragmentação e ampliando a entrega de valor público.



Defendemos uma virada de posição: do executor de rotinas ao agente estratégico de Estado. O comunicador público atua em três frentes - operação, gestão e assessoramento - para subsidiar as decisões, explicar a comunicação (e ensinar a praticá-la), formar competências na ponta e ligar a gestão das políticas às entregas que o cidadão enxerga. A dificuldade é conhecida: cultura organizacional rígida, especialização que estreita o foco e subestimação do papel da comunicação. Quando a área assume esse lugar — sem perder a capacidade de entregar o cotidiano — a comunicação deixa de ser serviço de apoio e passa a mover a estratégia. E não faltam exemplos que mostram o potencial de sucesso.

Rotinas para comunicação orientada ao cidadão

É importante não sugerir generalizações: há experiências bem-sucedidas tanto em estruturas públicas quanto terceirizadas. O critério decisivo não é a natureza do vínculo (estatutário ou contratual), e sim a governança e os princípios que regem a prática comunicativa - transparência, participação, prestação de contas e foco no cidadão - conforme o referencial de comunicação pública¹⁷.

O desenho institucional, contudo, nem sempre favorece essa orientação. A rotatividade de equipes, a terceirização invocada em nome da “flexibilidade” e o alinhamento conjuntural a governos de turno tendem a empurrar a comunicação para a conveniência política e a promoção, fragilizando seu caráter de serviço essencial ao cidadão. Sem institucionalização, fluxos se interrompem, políticas de longo prazo se inviabilizam e o diálogo com os públicos se degrada. Não raro, a cada quatro anos parece haver um “reboot”, com perda de memória, descontinuidade e viés de curto prazo.

Daí decorrem possíveis diretrizes operacionais: (i) incluir comunicação nos planos de trabalho, com responsáveis, prazos e critérios de qualidade; (ii) capacitar cada servidor como comunicador e institucionalizar rotinas de escuta e orientação; (iii) aperfeiçoar fluxos e canais e definir sistemas de atendimento com qualidade; (iv) avaliar por resultados junto ao cidadão (compreensão, resolução de demandas, tempo de resposta, satisfação, por exemplo) e não por volume de produtos ou atividades. Em síntese: tratar comunicação como trabalho base da gestão pública é condição para produzir coordenação, gerar entregas e sustentar legitimidade.

A COMUNICAÇÃO FAZENDO O ESTADO ACONTECER

A Teoria da Comunicação Constitutiva das Organizações (CCO), formulada inicialmente por Craig (1999) e aprofundada por Cooren, Kuhn, Cornelissen e Clark (2011), sustenta que as orga-

¹⁷ Pierre Zémor sintetiza comunicação pública como “o compartilhar e a troca de informações de utilidade pública, cuja responsabilidade incumbe a uma instituição pública ou a um organismo com missão de interesse coletivo. (...) Para o interesse geral, para o serviço público, o receptor é o cidadão” (ZÉMOR; DUARTE, 2024).



nizações não existem antes da comunicação, mas são constituídas por ela. Cada interação comunicativa, uma reunião, um relatório, um atendimento, uma audiência pública, não apenas transmite informações, mas molda a própria organização e sustenta sua legitimidade.

Essa perspectiva, aplicada ao setor público, ajuda a compreender que a comunicação é fator constitutivo também das políticas públicas: ela organiza diagnósticos, estrutura decisões, gera pactos e viabiliza a implementação e avaliação. Incorporar a Comunicação Constitutiva como base teórica amplia a compreensão sobre como interações cotidianas moldam a burocracia, fortalecem a colaboração e influenciam a capacidade do Estado de cumprir sua missão.

A teoria reconhece que cada interação cotidiana, seja uma reunião técnica, um atendimento ao cidadão, um relatório, uma audiência pública ou uma postagem institucional, não apenas comunica sobre o Estado, mas faz o Estado acontecer. É nesse processo comunicativo que se moldam as relações de confiança, se produzem sentidos compartilhados e se sedimenta a própria capacidade de governar e alcançar o cidadão.

Instituições e atores, entendidos aqui como pessoas, organizações, ocupantes de cargos e coalizões com capacidade de agir e de serem responsabilizados, são co-constitutivos. Ou seja, não existem de forma independente, mas se co-constroem em processos de comunicação. A comunicação não apenas transmite informações sobre as instituições; ela as constitui, mantém, transforma e legitima ao longo do tempo.

Meyer e Vaara (2020) discutem esse enquadramento como uma virada comunicativa nos estudos institucionais. Na prática, políticas públicas, organizações e papéis só adquirem “realidade” quando performados e reconhecidos em interações e registros comunicativos (verbais, visuais e materiais), sempre sob disputa de sentidos e legitimidade. (MEYER; VAARA, 2020)

Comunicação estratégica como função de gestão

A expressão “comunicação estratégica”, no sentido consolidado por Hallahan e coautores, designa o uso deliberado da comunicação por uma organização para cumprir sua missão, em perspectiva integrada e multidisciplinar (HALLAHAN et al., 2007). Trata-se de uma moldura conceitual que desloca o foco da simples emissão de mensagens para a coordenação intencional de recursos, decisões e práticas comunicativas ao longo dos empreendimentos organizacionais.

No enquadramento original, “comunicação estratégica” funciona como termo-guarda-chuva que abarca práticas deliberadas de gestão, marketing, relações públicas, comunicação política e campanhas informacionais, sempre orientadas por finalidade (missão), públicos e resultados. Em termos de efeitos, busca gerar conhecimento, moldar/estabilizar atitudes e influenciar comportamentos em torno de questões, produtos ou serviços (HALLAHAN et al., 2007).

Latkovska (2023) mostra que o conceito ganhou força nos últimos 10–15 anos, observando que o artigo seminal de Hallahan et al. (2007) supera mil citações. A autora descreve a institucionalização da comunicação no setor público como função de gestão: prática delibera-

da, vinculada a objetivos estratégicos, integrada ao planejamento e ao processo decisório, articulada entre órgãos e níveis de governo e apoiada por critérios de maturidade (recursos, organização, competências e métodos de avaliação).

Na prática, comunicar estrategicamente supõe gestão por evidências e ciclo contínuo de diagnóstico → planejamento → implementação → avaliação, com métricas conectadas a objetivos organizacionais (não apenas alcance/engajamento)¹⁸. Essa é a base para decisões, correções de rota e prestação de contas (OECD, 2021). Organismos internacionais recomendam no setor público mandatos claros, estruturas e coordenação interinstitucional para que a comunicação atue como função estratégica de governo: informar, ouvir e responder aos cidadãos no interesse público, protegida de partidização e integrada ao ciclo de políticas (formulação, implementação, avaliação) para melhorar serviços, fortalecer a confiança e a própria democracia (OECD, 2021).

“A comunicação estratégica é alinhada à estratégia da organização: atua a partir das declarações institucionais, tácitas ou explícitas: missão, visão, valores e a serviço das estratégias, objetivos e metas organizacionais. [...] A comunicação estratégica gera resultados efetivos para os principais objetivos organizacionais. O foco é no impacto e não no uso de instrumentos ou na realização de tarefas.” (DUARTE, 2020, p. 15–16)

Em síntese, a perspectiva de comunicação estratégica deve orientar a gestão de todo o processo comunicacional, acompanhando o ciclo de políticas,¹⁹ com foco em resultados organizacionais e prestação de contas.

Quem faz o quê: papéis na comunicação estratégica

Por fim, o ponto normativo e prático: a finalidade da comunicação estratégica não se reduz à divulgação, visibilidade nem à “defesa da imagem”. O viés de vitrine compromete a legitimidade e enfraquece a contribuição para a entrega. Deve prevalecer a dimensão funcional: sustentar a missão, qualificar processos, viabilizar entregas e ampliar prestação de contas.

A responsabilidade é distribuída. Parafraseando Clemenceau²⁰, comunicação é importante demais para ficar sob atenção apenas dos profissionais da área:

- a) À alta gestão:** definir direção e prioridades, dar governança, garantir prestação de contas e transparência; e integrar comunicação às decisões estratégicas.

18 Pressão ou interesse por visibilidade acaba gerando uma cultura que prioriza ações de alta exposição (assessoria de imprensa, redes sociais e eventos, particularmente). É a ação pela ação. Nessa lógica, a produção intensiva de conteúdo e de ‘acontecimentos’ relega processos fundamentais como o diálogo e etapas essenciais, como o diagnóstico e a formulação da estratégia. Comunicação estratégica requer inteligência e prioriza entender para depois fazer.

19 No plano aplicado, em uma empresa de pesquisa, Duarte (2024) mobiliza os conceitos de comunicação estratégica e de comunicação constitutiva na gestão de projetos de P&D conduzidos por pesquisadores. Propõe tratar a comunicação como processo intencional, contínuo e integrado que orienta objetivos e organiza fluxos de informação e interação da concepção à adoção de resultados, superando o atual predomínio de ações tardias e sem plano formal. Defende ainda comunicação como dimensão transversal das decisões, rotinas e resultados, com responsabilidade distribuída (liderança do projeto, apoio institucional e especialistas quando pertinente), e não como encargo exclusivo da área de comunicação. A evidência sugere que, onde a comunicação estratégica inexistiu ou é residual, crescem a dependência do líder, a fragmentação e as perdas em efetividade dos projetos.

20 A frase atribuída a Georges Clemenceau é: “La guerre! C'est une chose trop grave pour la confier à des militaires.” (A guerra é séria demais para ser confiada aos militares.)



- b) Aos responsáveis pelas políticas/programas (gestores de área):** incorporar comunicação ao ciclo, pactuar objetivos de público e resultados, e responder por evidências de efetividade.
- c) Aos especialistas em comunicação:** exercer papel de conselheiros da gestão e gestores da comunicação estratégica, incluindo diagnóstico e escuta, orquestração dos diversos meios e estratégias, curadoria de mensagens, gestão de riscos. Organizar, capacitar e apoiar as demais áreas em comunicação.
- d) Aos gestores intermediários e equipes:** alinhar decisões e mensagens às rotinas, assegurando coerência entre o que se decide e o que se entrega.
- e) A todos os servidores:** atuar conscientemente como agentes comunicadores nas interações cotidianas (ouvir, orientar, dialogar, explicar e prestar contas), respeitando e fortalecendo direitos informacionais (acesso, compreensão, participação) e garantindo padrões de serviço de qualidade.

Do episódico ao compromisso cotidiano

Por muito tempo, supôs-se que “melhorar a comunicação” no setor público era importar rotinas de jornalismo e publicidade para momentos especiais, divulgação noticiosa, lançamentos, anúncios ou gestão de crises, apoiando-se em esforços concentrados como *media training* para “dar o recado”. Essa prática é necessária, mas insuficiente.

Comunicação na área pública não pode ficar restrita a porta-vozes nem a ocasiões episódicas: deve ser competência ordinária da burocracia, distribuída por equipes e níveis hierárquicos. Isso implica rotinas estáveis de escuta, explicação e orientação, padrões de linguagem simples, prazos de resposta, fluxos intersetoriais, e avaliação contínua, para que cada interação, na relação física ou digital, reforce a missão, gere compreensão compartilhada e aumente a capacidade de entregar valor público.

Sísifo e o eterno esforço e recomeço

A sustentação de prioridades e o reconhecimento do valor estratégico da comunicação, porém, são trabalho cotidiano à moda de Sísifo²¹, que se renova a cada dia. Quando há estabilidade, reduzem-se os atritos e cresce a chance de persistência; ainda assim, o esforço de integrar comunicação à gestão e às políticas precisa ser permanentemente reiterado.

Mitigar riscos de descontinuidade requer energia da equipe, institucionalização e padronização: política formal de comunicação; processos documentados e manuais (redação, mí-

²¹ Sísifo, personagem da mitologia grega, foi condenado pelos deuses a empurrar eternamente uma pedra montanha acima e a vê-la rolar de volta sempre que se aproximasse do cume. A imagem tornou-se metáfora de trabalhos difíceis, repetitivos e intermináveis. Para os autores, evoca a renovação diária da comunicação institucional, que exige recomeço, esforço permanente e busca de propósito. Na interpretação mais conhecida, Albert Camus releu o mito como alegoria da condição humana e do enfrentamento do absurdo em *Le Mythe de Sisyphe* (1942), sugerindo uma atitude afirmativa, mesmo revoltada, da tarefa sem fim, sintetizada no trecho: “A própria luta para chegar ao cume basta para encher o coração de um homem. É preciso imaginar Sísifo feliz” (CAMUS, 2019, pos. Kindle 1554).



dias sociais, identidade, imprensa, eventos); visão única; plano estratégico de médio e longo prazos integrado ao ciclo de políticas; calendário corporativo com ritos de planejamento e prestação de contas; padrões de avaliação com indicadores ligados a resultados de serviço e de política; e programas de capacitação de equipes e porta-vozes para consolidar e distribuir conhecimento tácito. Em conjunto, instrumentos como esses reduzem rupturas, protegem a memória institucional e preservam a capacidade comunicacional ao longo de transições, ampliando efetividade e legitimidade da ação estatal.

Política de Comunicação e Comunicação da Política

Políticas de comunicação formalizadas funcionam como infraestrutura institucional: definem princípios, papéis, fluxos e padrões (manuais de imprensa, identidade visual, atendimento ao cidadão, etc). Experiências brasileiras mostram que, quando a comunicação é tratada como política organizacional - com planejamento, diretrizes e rotinas de avaliação - há ganho de qualidade, consistência e legitimidade no relacionamento com públicos diversos. Elas dão lastro institucional, critérios e previsibilidade à prática de comunicação pública²². Políticas formalizadas reduzem improviso e personalização. (BUENO, 2014; STASIAK; KEGLER, 2024; FRANÇA, 2024)

Um dos autores, Lassance, prefere evitar a expressão “política de comunicação”. Ele ressalta a importância dos processos que estabelecem princípios, diretrizes, governança e métricas que induzem boas práticas. Isso, porém, não transforma esses processos e os documentos que as registram em políticas. Seu argumento é que comunicação, no âmbito governamental, é um processo que serve às políticas públicas, não uma política pública em si - “salvo para o Ministério das Comunicações, não existe ‘política de comunicação’, mas sim a comunicação da política”. Por isso, Lassance propõe deslocar o foco para “comunicação em políticas públicas”, como dimensão constitutiva do ciclo de políticas (formulação, implementação, monitoramento e avaliação). (LASSANCE, 2025b)

A experiência de instituições como a Embrapa evidencia tanto a utilidade quanto os limites da institucionalização (política corporativa, planejamento, manuais, estratégias formais)²³. Esses instrumentos criam padrões, papéis e continuidade, mas não bastam se não estive-

22 Para efeito de clareza, enfatizamos que comunicação política (disputa de poder e legitimação), comunicação governamental (fluxos e rotinas de informação de um governo em exercício) e comunicação pública (interações e informações de interesse coletivo, com foco no cidadão) são legítimas e suas fronteiras são fluidas. O esforço pela caracterização busca ajudar a preservar o direito à informação, participação e prestação de contas como eixo da comunicação pública e a evitar a captura promocional.

23 A expressão Política de Comunicação surgiu em meados dos anos 1990 na Embrapa, no contexto de reformulação proposta pelo então presidente Alberto Duque Portugal. Portugal tratou comunicação como função estratégica e impulsionou a formulação de uma política própria, inspirada em benchmarking com empresas como a então Rhodia e a Autolatina, e alinhada ao Plano Diretor da Embrapa e às demais políticas setoriais que estavam sendo criadas. Assim, a Diretoria priorizou um amplo programa de comunicação que, junto com as políticas de Pesquisa & Desenvolvimento (P&D) e de Transferência de Tecnologia (TT) - produzidas em conjunto, passou a sustentar a Política de Administração da instituição. Surgiu, então, a expressão “Política de Comunicação”. O processo foi participativo: diagnóstico organizacional, grupo central com representantes de diferentes áreas, reuniões regionais e seminários que mobilizaram 254 empregados (na época os profissionais de comunicação não chegavam a 30), culminando na aprovação pela Diretoria e na consolidação da política como “constituição” da comunicação corporativa - um marco que padronizou diretrizes, integrou práticas e elevou a área ao patamar estratégico. Política, nesta perspectiva, significa arcabouço de governança - princípios, diretrizes e responsabilidades que orientam decisões e rotinas da comunicação (e não sinônimo de política pública, plano ou campanha). Ver mais em Duarte & Silva (2007).



rem acoplados ao planejamento estratégico, à alocação de recursos, a fluxos intersetoriais e a espaços de decisão onde a comunicação tenha voz efetiva. Em termos de governança, resultados sustentáveis dependem de patrocínio explícito da alta gestão, capacitação contínua, métricas ligadas a entregas de política (e não apenas a volume ou visibilidade) e rotinas de aprendizado. Em suma, diretrizes são ponto de partida; a efetividade surge quando comunicação deixa de ser compliance documental e passa a operar como capacidade organizacional integrada ao ciclo de políticas. (DUARTE; SILVA; TIMM, 2023)

Em sentido estrito, a política corporativa de comunicação não é política pública: não garante direitos nem entrega bens e serviços diretamente à sociedade. Seu papel é estruturar a comunicação como dimensão estratégica da gestão, assegurando coerência, transparência e efetividade nas interações institucionais. Ainda assim, mesmo corporativa, ela deve considerar interfaces com a gestão e as políticas que a instituição formula, executa ou apoia, reconhecendo a comunicação como fator de legitimidade e capacidade de impacto.

A simples normatização de políticas de comunicação não melhora, por si, a relação entre Estado e sociedade. Multiplicam-se documentos que estabelecem princípios, diretrizes e regras, mas, como observa Lassance (2025b), só há política pública propriamente dita quando se garantem direitos por meio de entregas que produzam resultados de médio prazo e impactos de longo prazo na vida das pessoas.

VALOR PÚBLICO: QUANDO COMUNICAR É ENTREGAR

O conceito de valor público, desenvolvido por Mark H. Moore (2005), evidencia o papel da comunicação na gestão pública ao deslocar o foco da mera eficiência para a entrega de resultados socialmente valiosos — benefícios percebidos como legítimos e relevantes pelo cidadão. No setor público, criar valor é melhorar a vida do cidadão; no privado, é satisfazer o cliente com utilidade percebida. Moore operacionaliza essa lógica no triângulo estratégico: (i) valor a gerar; (ii) legitimidade e apoio político-social; e (iii) capacidade operacional. As três dimensões devem avançar juntas: valor sem apoio não se sustenta; apoio sem capacidade não entrega; capacidade sem propósito reduz-se a eficiência vazia.

Criar valor público combina legitimidade democrática das escolhas, capacidade do Estado e benefícios sociais - tangíveis e intangíveis - reconhecidos como relevantes pelos cidadãos. Trata-se de um conceito dinâmico, multidimensional e disputado, que envolve critérios econômicos, sociais, políticos e simbólicos, e múltiplos *stakeholders* em sua definição e avaliação (KNIES et al., 2017; JENSEN et al., 2023). Em suma, valor público expressa o compromisso estatal com resultados socialmente legitimados e com vínculos de confiança que sustentam a democracia. Valor público não é só “o que entregar”, mas como e com quem: definir o que conta como valor junto aos afetados, explicitar quem ganha, quem paga, em que prazo e medir efeitos - uso real, mudança de comportamento, confiança - em vez de apenas entregas (KNIES et al., 2017; JENSEN et al., 2023).



Comunicar para fazer valer

Nesse arranjo, a comunicação é peça-chave para tornar inteligível o valor gerado, envolver na coprodução e prestar contas do desempenho. Ela conecta entregas a resultados percebidos (utilidade, justiça, confiança), mediando a experiência do cidadão nas interfaces de atendimento. Quando praticada com qualidade, deixa de ser suporte fim-de-linha e passa a operar como condição de produção de valor: traduz escolhas em direitos informacionais (acesso, compreensão, participação), explicita critérios e dilemas de decisão, promove deliberação, coleta e devolve evidências de uso (entendimento, adesão, satisfação, confiança), fecha ciclos de retorno e orienta ajustes. Em síntese, comunicar é construir sentido compartilhado sobre o que foi feito, por que foi feito e com quais efeitos, passo indispensável para que entregas sejam reconhecidas como bem comum e, portanto, convertidas em valor público.

Sinais de ceticismo em relação às instituições ajudam a explicar por que comunicação qualificada é condição de valor público. Em recorte específico, pesquisa em periferias de São Paulo identifica queda de confiança nas instituições e insatisfação: Estado visto como burocrático e ineficaz na entrega de serviços (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2017). Para os entrevistados, o principal conflito não é entre ricos e pobres ou capital e trabalho, mas entre o Estado e os cidadãos.

Em contextos assim, estratégias centradas no cidadão - diálogo de mão dupla, informação clara e participação visível - sustentam transparência, responsabilização e confiança, componentes essenciais para que políticas se mantenham ao longo do tempo. “Boa parte da comunicação [da área] pública que se produz neste país é autoelogio. O cidadão não quer isso. Se a gente não utilizar os termos do cidadão, não considerar as condições do cidadão, não explicar como aquela política pública é útil para ele, não vai estimular sua participação, envolvimento e contribuição. Seremos vistos como quem está distante da realidade”. (DUARTE, 2025b)

Em contextos de baixa confiança, estratégias centradas no cidadão como diálogo de mão dupla, informação clara e participação visível reforçam transparência e responsabilização e ajudam a sustentar políticas ao longo do tempo, alinhadas a evidências internacionais sobre a relação entre confiança em governos e o desempenho de políticas (OECD, 2017; OECD, 2024).

Operacionalmente, isso requer integrar comunicação estratégica do diagnóstico à avaliação para conectar propósitos de governo à vida social e converter resultados de política em valor percebido, sustentando legitimidade e garantindo a capacidade de ação do Estado.

Capacitar para conversar, governar para aprender

Daí decorre uma agenda de capacidades: tratar comunicação como atenção permanente e formação continuada dos servidores. Orientação regular e diretrizes claras fortalecem o diálogo com os cidadãos e qualificam a burocracia para responder a exigências de informação, acesso, transparência, prestação de contas e participação. Capacitar não é apenas “falar melhor”, mas instituir rotinas com padrões verificáveis de qualidade em comunicação.

Nesse contexto, assessorias, secretarias e coordenações de comunicação existem menos para “produzir e distribuir conteúdo” e mais para organizar, orientar, apoiar e qualificar o fluxo comunicacional, do estratégico ao cotidiano. Articuladas a programas de desenvolvimento de pessoas, essas estruturas preparam servidores para usar instrumentos contemporâneos (portais, formulários e serviços digitais, apresentações, infográficos, redes sociais, vídeo), com critérios de segurança da informação, acessibilidade e proteção de dados. A competência comunicacional inclui o trabalho público: escuta ativa, desenho de processos, circulação interna de informações, reuniões produtivas, relatórios claros e apresentações orientadas ao usuário.

Em essência, trata-se de deslocar o eixo para uma comunicação distribuída, na qual os servidores são reconhecidos como parte ativa da mediação entre Estado e sociedade e da dinâmica organizacional que sustenta as políticas públicas. Quando cada área assume responsabilidades comunicacionais proporcionais ao seu papel - com coordenação e padrões comuns - a instituição fala com mais coerência, aprende mais rápido e entrega melhor.

O ESTADO COMO FONTE FUNDAMENTAL

Não é só o Estado que faz comunicação em políticas públicas. Ainda assim, o Estado tem posição central, como espaço privilegiado de defesa do interesse público. Como “usina” contínua de decisões, o Estado é a principal fonte de informações de interesse público. Essas informações ganham sentido social quando a sociedade tem acesso a elas, as compreende, interpreta, debate, avalia e utiliza. Quanto mais direta, acessível e bidirecional for a troca de informações entre Estado e cidadãos, maior tende a ser a confiança na atuação estatal, reforçando a percepção de presença do poder público e a efetividade na garantia de direitos, na concessão de benefícios e na prestação de serviços voltados à solução de problemas coletivos.

Como fonte essencial de informação e de prestação de serviços o Estado domina o atributo talvez mais precioso de sua interação com a sociedade. Por isso, deve ter a clareza que todo serviço público deve vir acompanhado de ferramentas instrucionais que assegurem o acesso e a compreensão por qualquer cidadão, independentemente do nível de escolaridade ou da familiaridade com procedimentos administrativos. Cabe particularmente à burocracia, e não apenas à imprensa ou às redes sociais, prover diretamente essas informações, assumindo a comunicação como dimensão constitutiva da própria prestação de serviços públicos.

Essas ferramentas devem ser intuitivas: o princípio básico é a adaptação ao usuário, e não o inverso, o que pressupõe despojar a comunicação de jargões e complexidades em suas diferentes formas e reduzir a necessidade de mediação especializada. Daí a centralidade da linguagem simples e do design informacional orientado a tarefas. Em um país em que o Indicador de Alfabetismo Funcional (INAF) estimou, em 2024, que 29% da população entre 15 e 64 anos está em condição de analfabetismo funcional (INSTITUTO PAULO MONTENEGRO; AÇÃO EDUCATIVA; CONHECIMENTO SOCIAL, 2018–), a capacidade de traduzir regras, prazos e requisitos para “o que fazer, quando e como” passa a ser critério de equidade. Ou seja,



em cenário de níveis variados de letramento funcional, a comunicação precisa ser acessível e orientada por evidências de compreensão pública: não basta disponibilizar informação, é preciso garantir entendimento e uso.

Comunicação clara converte informação técnica em capacidade de uso pelo público. A distância entre a demanda do cidadão e a resolução de um problema deve estar a poucos passos de distância, com o mínimo de cliques. Por exemplo: salvo os requisitos de segurança, quanto menos dados de cadastro e passos e mais simplicidade, melhor.

Espera-se que, em breve, o Estado brasileiro seja capaz de identificar toda e qualquer pessoa, em qualquer lugar do território nacional, apenas com o nome completo e o número de CPF (BRASIL, 2023; BRASIL. Governo Digital, 2025). Todas essas ferramentas precisam estar disponíveis na palma da mão, acessíveis pela principal tecnologia de comunicação e informação deste início de século: o celular. A boa notícia é que o Brasil figura entre os países com maior nível de oferta de serviços digitais no mundo (*e-government*) (MITKIEWICZ, 2024), superando inclusive nações altamente industrializadas em determinados indicadores (SPADINGER, 2024).

Déficit estrutural de formação em comunicação

A falta sistemática de formação compromete a efetividade e a percepção da capacidade institucional: falhas no atendimento, dificuldade de dialogar com a imprensa e barreiras para traduzir linguagem técnica ampliam a sensação de ineficiência. Não se trata de ruídos eventuais, mas de um déficit estrutural que perpetua comunicação reativa e ineficaz no setor público.

Espera-se que servidores representem o Estado com clareza, ética e empatia, mas raramente se oferece preparo para isso. Resultado: a comunicação segue tratada como atributo individual - experiência, boa vontade ou “dom”, em vez de competência organizacional estratégica que se aprende e aperfeiçoa. Em pesquisa que realizamos (DUARTE, 2024), um entrevistado sintetizou o problema: cursou graduação, mestrado e doutorado sem nunca ter tido disciplina ou treinamento específico em comunicação, embora conduza reuniões, apresente relatórios, participe de sessões no Legislativo, conceda entrevistas, organize grupos de trabalho e faça apresentações públicas.

Muitos servidores encerram carreiras de décadas sem formação sistemática em competências comunicacionais essenciais: atendimento ao público, condução de reuniões, relacionamento com a imprensa, técnicas de apresentação e às vezes, mesmo, em conhecimento da própria organização. Também são raras as oportunidades de capacitação continuada em linguagem simples, escuta ativa, mediação de conflitos, comunicação digital, elaboração de relatórios claros, uso de recursos audiovisuais, gestão de crises, prestação de contas, interação em redes sociais e desenho de estratégias orientadas ao interesse público. Em termos de gestão de capacidades, persiste um hiato entre a profissionalização técnico-setorial do Estado e a consolidação de competências comunicativas transversais.



Avaliação e melhoria contínua

Na avaliação do desempenho (talvez uma das etapas menos consideradas), Cezar (2018) propõe modelo com três dimensões para a comunicação governamental: publicização (qualidade da inserção de atores em ambientes de informação, participação e prestação de contas); formalização (existência e cumprimento de regras, prazos, fluxos e mecanismos de retorno); e operacionalização (adequação de mídias, linguagens e canais aos públicos). A incorporação de métricas dessa natureza favorece gestão orientada a resultados e aprendizagem institucional contínua.

Um risco recorrente é a ilusão de suficiência informacional: supor que “divulgar” ou “veicular” equivale a “informar”. A mera disponibilidade não assegura facilidade de ser encontrada, nem compreensão ou capacidade de uso. Por isso, a avaliação deve aferir quatro níveis: se o público-alvo foi de fato alcançado; se entendeu (compreensão); se conseguiu usar a informação; e se houve consequência na política. É esse encadeamento que converte comunicação em valor público verificável. Apenas os três últimos níveis expressam algum grau de impacto.

No contexto brasileiro, marcos e programas institucionais oferecem alternativas para a integração entre gestão e comunicação. A Agenda 2030 estabelece objetivos e princípios adotados pelo Brasil e orienta políticas e governança para os ODS (BRASIL, 2024a; OECD, 2021). A Agenda Ambiental na Administração Pública (chamada A3P), por sua vez, estrutura diretrizes e eixos para a gestão socioambiental nos órgãos públicos, servindo de referência para rotinas e arranjos institucionais (BRASIL, 2024b). Nessa moldura, a comunicação estratégica, quando institucionalizada como função de gestão e articulada ao ciclo de políticas, atua como mecanismo para mobilizar atores, alinhar decisões e transformar diretrizes em práticas organizacionais (LATKOVSKA, 2023; OECD, 2021).

Em termos práticos, a dimensão comunicacional entra desde o começo: nos diagnósticos, agendas e alternativas, considerando não apenas a consistência técnica, mas como o conteúdo será compreendido, debatido e aceito pela sociedade. Para isso, as estruturas de comunicação devem estar acopladas à gestão e ao planejamento, com papéis claros, protocolos, indicadores e rotinas de escuta, garantindo clareza, transparência, engajamento, eficiência e valor público²⁴.

Competência difusa e multiplicação de porta-vozes

Comunicação é responsabilidade distribuída: dirigentes, gestores, servidores e equipes moldam a forma como a instituição se relaciona, explica e presta contas. Ela realiza-se na qualidade das interações cotidianas, criando condições de confiança para a implementação.

24 Como guia de bolso, vale um *checklist* de boas práticas: (1) voltar ao básico: comunicação é tornar comum (informação + interação) e não apenas divulgar; (2) definir propósito, público-alvo e objetivos; (3) operar com diagnóstico e estratégia; (4) focar no cidadão, não na instituição, mídias ou autoridades; (5) dar suporte à gestão e às políticas: influenciar decisão, implementação e prestação de serviços; (6) integrar as equipes, canais e pontos de contato; (7) institucionalizar governança: política de comunicação, diretrizes, procedimentos; e (8) avaliar por impacto, não por emissão. Esse mínimo viabiliza efetividade.



A comunicação não deve ficar concentrada em estruturas: precisa ser competência difusa²⁵, enraizada no cotidiano de gestores e servidores. Isso exige preparar cada um para agir como agente comunicador, com rotinas de escuta, clareza, transparência e resposta oportuna em cada interação com o cidadão. Com treinamento regular, os *media trainings*, por exemplo, deixam de ser mutirões emergenciais e tornam-se reforço de competências e de uma cultura de abertura (ZICA; DUARTE, 2018).

Para sustentar esse arranjo, é preciso maturidade organizacional: (i) dirigentes e equipes entendem o valor da comunicação para gerar resultados; (ii) o escopo vai além de “redes e imprensa”, abrangendo comunicação interna e externa; (iii) existem pré-requisitos (recursos, equipe, tempo gerencial); (iv) o desenho organizacional integra áreas e níveis de governo; (v) competências são desenvolvidas continuamente, inclusive entre não especialistas; e (vi) práticas se baseiam em rotinas, métodos e métricas para planejar, medir e aprender. Essa base desloca a comunicação do operacional reativo para o estratégico e a conecta de forma estável à tomada de decisão (adaptado de JOHANSSON; GRANDIEN; STRANDH, 2019).

Perspectiva dupla a serviço do cidadão

A comunicação deve, portanto, ser compreendida como fator de atenção de todos os envolvidos na ação estatal. Trata-se de formar uma competência comunicativa orgânica, que não substitui o trabalho especializado das áreas de comunicação, mas o potencializa. Profissionais de comunicação devem atuar como pedagogos e multiplicadores, orientando e apoiando gestores, técnicos e equipes para incorporarem práticas de comunicação clara, acessível e voltada ao interesse público. O resultado potencial é um ambiente em que cada servidor se torna um ponto de contato qualificado com a sociedade, capaz de traduzir políticas, esclarecer procedimentos e contribuir para a confiança institucional.

A efetividade das políticas depende da interação com os cidadãos em todas as etapas, da formulação à avaliação. Isso exige servidores preparados não apenas para transmitir informações, mas para estabelecer diálogo, escuta ativa e mediação social. Em uma democracia complexa e em transformação, formar servidores comunicadores é condição para reduzir o distanciamento entre Estado e sociedade, fortalecer a cidadania e consolidar o valor público da ação estatal.

Assim, o fator comunicação deve ser visto numa perspectiva dupla.

Na primeira, evidencia-se a necessidade de o comunicador profissional influenciar a configuração das políticas públicas e contribuir, na medida do viável, para sua formulação, ao orientar sobre diferentes aspectos da comunicação que podem repercutir em sua implementação. O comunicador não apenas dissemina decisões. Influencia a formulação de políticas ao subsidiar, por exemplo, escolhas com análises de públicos; ao transformar dados técnicos em informações compreensíveis, ao antecipar resistências e ao preparar a compre-

25 Entendemos competência difusa como o princípio de que a comunicação na área pública é função distribuída por todos os representantes do Estado (inclusive funcionários, cargos de confiança e terceirizados), não só da área de comunicação.



ensão das propostas. Neste texto, tratamos a atuação em comunicação estratégica segundo dois eixos complementares: desempenho técnico e influência (ler contextos, aconselhar e articular). Nossa experiência indica que a capacidade de influenciar é decisiva para o sucesso das iniciativas de comunicação.

Na segunda abordagem, a comunicação deve ser entendida como responsabilidade distribuída: todo dirigente, gestor e servidor, em sua interação cotidiana, comunica e, ao fazê-lo, contribui para a qualidade das operações e para a criação ou enfraquecimento da confiança social necessária à efetividade das políticas. Isso significa que a comunicação não se limita ao trabalho especializado, mas constitui um compromisso organizacional e republicano, presente em cada gesto de escuta, orientação e prestação de contas.

Inteligência Artificial

A inteligência artificial (IA) representa hoje a fronteira mais avançada da interação comunicativa. Seu alto grau de sofisticação permite impacto ao simplificar processos, oferecer agilidade na solução de problemas e proporcionar uma experiência intuitiva e amigável ao usuário. Não por acaso, essa interação se organiza predominantemente no formato de chat, simulando uma conversa capaz de responder dúvidas a partir de comandos (*prompts*) formulados pela pessoa, configuração que reforça o caráter de serviço e aproxima a tecnologia de práticas de mediação humana.

O sucesso imediato e global converteu a IA de promessa em padrão emergente. Cada vez mais usuários substituem o hábito de recorrer a motores de busca tradicionais, notadamente o Google, pelo gesto de perguntar diretamente a uma inteligência artificial. Nesse cenário, os modelos clássicos de buscadores incorporados a portais governamentais encontram-se em risco de obsolescência. A transição aponta para um Estado que precisa repensar sua arquitetura digital, substituindo a lógica de “armazenamento e busca” por uma lógica de diálogo contínuo, responsivo e personalizado.

“Oi, Maria. Tudo bem? Em que posso ajudar?”

Seria fantástico o avanço na capacidade do cidadão interagir com um portal governamental para obter informações, agendar serviços, dar seu recado. A questão mais estratégica nesse sentido é transformar o portal Gov.br, que é a principal plataforma de interação da cidadania brasileira com o Estado, em um oráculo²⁶ disposto a ouvir queixas e sugestões e a dar informações e recomendações para as dúvidas de quem procura por ajuda³. Do mesmo modo, inúmeros portais de governo.

Em um futuro que já deveria ser presente, uma pessoa chamada Maria, ao se conectar ao [Gov.br](https://gov.br) com seu CPF e senha, será imediatamente recebida com a saudação: “Oi, Maria. Tudo bem?”

²⁶ Os oráculos eram consultores proféticos reconhecidos em várias civilizações da antiguidade por suas recomendações de respostas a dúvidas sobre problemas do presente com implicações futuras.



Em que posso ajudar?” Assim que adentra à plataforma, Maria abre as portas que conectaram seu perfil pessoal e sua dúvida à melhor resposta possível para orientar suas decisões.

Comunicação em políticas públicas e IA

A comunicação em políticas públicas²⁷ tem o desafio de cruzar essa fronteira. Trata-se de um salto nada trivial, mas urgente. A tarefa é clara: o Estado precisa ser capaz de construir suas próprias ferramentas de IA, adaptadas às necessidades e dúvidas do público, dando a devida segurança, e transitar do governo eletrônico e digital para o governo interativo, sob o comando (*prompt*) de cada cidadão (ZHANG e LI, 2025; TVEITA E HUSTAD, 2025; SILVA et al., 2025; KHOLOV e MAMARASULOV, 2024; VIANA, 2021)²⁸.

O desafio também não é simples. Estados Unidos e China estão muito à frente na pesquisa e desenvolvimento em IA, inclusive bem além da Europa (KUBOTA e ROSA, 2024). Com isso, a solução fácil de adotar ferramentas importadas de prateleira tende a parecer a mais simples e barata, mas o grau de comprometimento da soberania digital é flagrante na adoção desse atalho. Ele entregaria para países estrangeiros todos os dados de usuários e a produção governamental, inclusive as fases de processos em andamento, ou seja, o *making of* das decisões políticas e administrativas do Estado brasileiro.

Há riscos, portanto. O Brasil ainda é retardatário nessa corrida, e o fator tempo torna-se decisivo por uma razão simples: se o Estado não assumir rapidamente seu papel como oráculo essencial de informações e serviços, corporações estrangeiras ocuparão esse espaço. Como advertiu o ministro Gilmar Mendes, governos estão “transferindo funções estatais inteiras para essas corporações” (MENDES, 2025). O risco já se manifesta em episódios-limite, como o uso de inteligências artificiais em larga escala por magistrados para redigir decisões, com possibilidade de alucinações ou vieses discriminatórios em processos que os próprios julgadores talvez sequer tenham lido integralmente. Tratar direitos fundamentais como engrenagens automatizadas de um sistema opaco atualiza, em chave sombria, a crítica de Chaplin em Tempos Modernos: um Estado que, ao terceirizar sua função comunicativa para máquinas ou corporações privadas, reduz o cidadão a peça atônita de uma engrenagem digital, hipermoderna, porém desumanizada.

Poder e vulnerabilidades

Hoje, não são apenas os dados pessoais, mas toda a atividade digital que define a identidade e os hábitos de cada indivíduo. Ao aderir a serviços aparentemente gratuitos, usuários cedem

²⁷ Os conceitos, recomendações e análises aqui reunidos sobre comunicação em políticas públicas aplicam-se igualmente a programas, projetos e ações executados por órgãos e entidades públicas, ainda que não detenham competência normativa para fazer políticas públicas. Tais iniciativas percorrem um ciclo análogo - da agenda/diagnóstico à implementação e avaliação - no qual a comunicação é dimensão constitutiva: estrutura escutas, traduz evidências em orientações inteligíveis, coordena atores e fluxos, orienta usuários/beneficiários e sustenta a prestação de contas. Ou seja, não se trata de um repertório exclusivo de “*policy-makers*”, mas de padrões de comunicação orientados a valor público que integram a gestão cotidiana de serviços e entregas em todo o aparato estatal.

²⁸ A OCDE propõe uma escala que vai de Governo analógico e Governo eletrônico a Governo digital e, no patamar mais alto, GovTech.



suas informações e preferências, exploradas por algoritmos para direcionar comportamentos. Esse processo transforma pessoas não apenas em clientes, mas em insumos de tratamento algorítmico, com riscos que vão da manipulação política à ameaça à democracia. As IAs são uma grande oportunidade para um país como o Brasil, mas também são hoje uma de suas maiores vulnerabilidades. A cidadania continua desprotegida diante desse desafio, inclusive pelo atraso na regulamentação do uso e desenvolvimento da IA no país (KUBOTA e ROSA, 2024).

A importância de dar esse passo impõe uma plataforma regulada, protegida e especializada. Para garantir que responda aos comandos da cidadania, de forma responsiva e responsável, sob regras do Estado democrático de direito, é necessária uma governança transparente e sob a gestão de uma burocracia estável, mantida sob a vigilância dos controles (contrapesos) da separação de Poderes e a supervisão de mecanismos de controle social. Essa é a forma de evitar sua captura por eventuais governos de plantão que queiram desvirtuar a prestação de serviços para uso indevido dos dados ou proselitismo eleitoral.

CONCLUSÕES

A perspectiva de comunicação pública, no setor público, é dimensão estruturante da ação estatal. Articula-se com a comunicação governamental, mas a ultrapassa ao orientar-se pelo interesse público e pela centralidade do cidadão — não pela visibilidade de governos ou dirigentes (DUARTE, 2012; ZÉMOR, 2012). Em termos normativos, combina valores republicanos, transparência, prestação de contas e participação, materializando-se em processos organizados de informação, escuta e diálogo entre Estado e sociedade, com o dever de informar, prestar contas e sustentar o liame social (BRANDÃO, 2012; ZÉMOR, 2012).

Funcionalmente, constitui prática permanente e gerida que integra áreas e organiza fluxos para produzir resultados públicos, fortalecer a confiança institucional e elevar a efetividade das políticas, participando da formação da opinião pública e da legitimação democrática. Em síntese, é simultaneamente visão (fundada no interesse geral, com o cidadão como referência) e processo (planejado, integrado e orientado a efeitos e entregas à sociedade, portanto passível de gestão estratégica), compondo um *ethos* de gestão comunicativa do Estado (DUARTE, 2012).

No plano instrumental, administra meios, canais, formatos e protocolos para reduzir ruído e ampliar acessibilidade e inteligibilidade. Ainda no plano processual, opera como ciclo contínuo - diagnóstico, objetivos, públicos, mensagens, canais, execução e avaliação - e deve ser gerida estrategicamente, de forma integrada (HALLAHAN et al., 2007; STEYN, 2000). No plano relacional, ancora-se na esfera pública e na deliberação, orientada à transparência e à prestação de contas. E, no plano constitutivo, não apenas “veicula” decisões: ajuda a construir sentidos compartilhados que organizam a ação coletiva e coordenam atores em torno das políticas (RAUPP; HOFFJANN, 2012; TAYLOR; VAN EVERY, 2000).

Mais do que campanhas ou produtos midiáticos, comunicação pública é processo contínuo e transversal, presente nas interações cotidianas entre Estado e sociedade focado



no cidadão. Essa concepção dialoga com a Comunicação Constitutiva das Organizações: instituições não preexistem à comunicação; constituem-se nela e por meio dela (CRAIG, 1999; COOREN et al., 2011). Nesse sentido, políticas públicas não são apenas objetos de comunicação: são práticas comunicativas, pois é no diálogo, na escuta e na negociação que se organizam diagnósticos, constroem-se pactos e se legitimam decisões em benefício da sociedade.

A literatura enfatiza ainda seu caráter ético e democrático. Zémor (2012) destaca princípios como direito de acesso à informação, igualdade de tratamento, explicação das decisões e criação de condições para debate e deliberação.

Trata-se, ademais, de responsabilidade compartilhada. Porta-vozes e especialistas têm papel essencial na estratégia e na qualificação de competências, mas todo servidor comunica no cotidiano. Ao atender, orientar, prestar contas e dialogar, contribui para moldar o ambiente comunicacional do Estado e reforça (ou fragiliza) a confiança social. Assim, comunicação pública deixa de ser função técnica acessória e se afirma como compromisso organizacional e republicano — condição de legitimidade democrática e de efetividade das políticas quando praticada como atividade transversal, estratégica e ética.

Nesse quadro, as políticas públicas constituem expressão visível da gestão do Estado: materializam escolhas coletivas, definem prioridades e mostram como o Estado responde a demandas sociais e organiza recursos em benefício da sociedade (LASSANCE, 2025a). Têm caráter técnico e político, mas também comunicativo: traduzem a capacidade de deliberar, implementar e prestar contas, servindo de referência para a legitimidade democrática e para a confiança cidadã.

É possível, portanto, falar em comunicação em políticas públicas com princípios, fundamentos, requisitos e escopo próprios. Seu potencial reside em afirmar-se como dimensão estratégica num ambiente midiático fragmentado, diante da tradição ao mesmo tempo retraída e propagandista do setor público e de injunções políticas que frequentemente a reduzem a vitrine promocional no espírito ‘mamãe eu me amo’. Orientada pelo interesse coletivo, essa comunicação sustenta diagnósticos, articula atores, viabiliza pactos e assegura transparência, participação, efetividade e legitimidade - em colaboração e atritos com a imprensa, mas sem subordinar-se à lógica da visibilidade.

Reconhecida como dimensão constitutiva da ação estatal, a comunicação revela um “capital oculto” nas organizações públicas: áreas e profissionais capazes de transformar informação em valor público. Integrados desde o início do ciclo das políticas, os atores envolvidos ampliam a capacidade do Estado de interpretar evidências, antecipar riscos, qualificar entregas e reforçar a confiança social. Deixa, assim, de ser mera difusora de programas ou autoridades e se projeta como elemento estruturante da legitimidade democrática e da efetividade da ação estatal.

Essa visão rompe com a ideia de comunicação restrita a especialistas acionados no lançamento. Comunicação é processo inerente às interações sociais, políticas e organizacio-



nais e atravessa formulação, implementação e avaliação. Todos comunicam. Mesmo sem equipes especializadas, a dimensão comunicacional está presente e pode ser mobilizada estrategicamente para reduzir distâncias, evitar ruídos e fortalecer a confiança pública e gerar resultados.

Ouvir o público, compreender problemas, conceber políticas ajustadas à realidade e definir como elas chegarão à sociedade são, essencialmente, processos comunicacionais. A literatura e a prática mostram que a qualidade dessas mediações condiciona a adesão social e o sucesso das políticas. Isso não diminui o papel dos profissionais de comunicação; ao contrário, reforça sua responsabilidade de transformar um recurso difuso em estratégia coletiva, coerente com a missão pública e o interesse social.

Para que esse potencial se realize, é preciso superar a fragmentação em “caixinhas” e instituir arranjos transversais que articulem competências e ferramentas em torno de objetivos comuns. Isso implica reconhecer a comunicação como função de Estado: presente em comitês de gestão, estruturada em carreiras, ancorada em padrões de linguagem simples, protocolos éticos e capacidade analítica orientada a evidências. Integrada desde o início, a comunicação faz o Estado deixar de tocar bumbo e trombetas, falar apenas sobre ações e propósitos, para falar com as pessoas, transformando a política pública em experiência compartilhada, compreendida e legitimada.

Nessa chave, articulam-se referenciais complementares: comunicação pública (orientada ao interesse coletivo e ao cidadão), comunicação constitutiva (a interação que dá forma e legitimidade às organizações), comunicação estratégica (gestão deliberada do processo comunicacional para cumprir a missão), comunicação em políticas públicas (mediação integrada ao ciclo estatal) e comunicação integrada/total (ruptura de silos operacionais e transversalidade como condição de efetividade).

A esses fundamentos soma-se o valor público, que liga comunicação a resultados percebidos como legítimos pela sociedade. Ao integrar transparência, participação e tradução de escolhas técnicas em linguagem simples ao longo do ciclo, a comunicação converte políticas em benefícios reconhecidos, reforçando confiança, coesão e efetividade.

Dois freios atuam contra esse avanço. Por dentro, cultura retraída, multiplicidade de silos, inércia e rotinas conservadoras e comunicação autorreferente. Por fora, um tsunami de desinformação que dá à lógica algorítmica mais alcance que jornalismo e publicidade - a suposta “má vontade” da imprensa, velha conhecida, faz parte do cenário e já entra no cálculo. Sem regras claras para as plataformas e sem estratégias sólidas, a comunicação em políticas públicas tende a operar nas bordas: fala bem, mas só para quem já quer ouvir.

Uma estratégia viável é conectar a comunicação em políticas públicas à prática cotidiana de cada servidor, ampliando o volume de informações úteis, verificáveis e ancoradas em ética pública. Produzida em maior escala e com linguagem acessível, essa comunicação não “disputa viralidade”, mas fortalece a autodefesa das instituições democráticas.



Em termos de governança, há um divisor de águas: ou a comunicação é tratada como capacidade de Estado - com política institucional, inserção na alta gestão e indicadores de efetividade (compreensão, acesso e uso de serviços, satisfação, confiança) -, ou continuará cativa de silos, do desvio promocional e de métricas que buscam visibilidade. O caminho é conhecido: enfrentar a fragmentação; adotar diagnóstico, escuta e estratégia em todo o ciclo; profissionalizar e estabilizar equipes (formando também servidores como agentes comunicadores); reger contratos por finalidades republicanas; e proteger o espaço público ante a lógica algorítmica e a desinformação, com transparência e prestação de contas.

Em síntese, tratar a comunicação como política pública: regida por impessoalidade, transparência, participação e avaliação, com foco absoluto no cidadão. Assim, a confiança democrática se fortalece e o Estado aumenta sua capacidade de entregar valor à sociedade.



BIBLIOGRAFIA

AJI, G. G.; TSUROYYA; DEWI, P. A. R. Bridging communication between public and government: a case study on KIM Surabaya. *Journal of Physics: Conference Series*, v. 953, art. 012194, 2018. DOI: 10.1088/1742-6596/953/1/012194. Disponível em: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1742-6596/953/1/012194>. Acesso em: 20 set. 2025.

ÁLVAREZ-NOBELL, Alejandro; MOLLEDA, Juan Carlos; MORENO, Ángeles; ATHAYDES, Andréia; SUÁREZ-MONSALVE, Ana María; HERRERA, Marco V. *Latin American Communication Monitor 2020-2021: Comunicación estratégica y relaciones públicas en América Latina: crisis del COVID-19 en la gestión de comunicación, ciberseguridad, situación de las mujeres, retos éticos y nuevas competencias. Resultados de una encuesta en 20 países*. Bruselas: EUPRERA, 2021. Disponível em: https://www.bcie.org/fileadmin/user_upload/Informe-Financial-LCM-2020-2021.pdf. Acesso em: 5 out. 2025.

ARAÚJO, Marcson de Azevedo. *Análises Atlas do Estado Brasileiro*. Brasília: Ipea, 2024. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/arquivos/rmd/7486-adebanalisediadoservidor.html>. Acesso em: 30 ago. 2025.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA (ABCPÚBLICA). *Comunicação pública: os 12 princípios*. Brasília: ABCPública, 2023. Disponível em: https://abcpublica.org.br/wp-content/uploads/2023/12/e-book_abc_12_principios_v8.pdf. Acesso em: 24 set. 2025.

ÁVILA, Carlos Federico Domínguez; DOMÍNGUEZ, Aldira Guimarães. Desinformação, liberdade de expressão e qualidade da democracia no Brasil. *Revista Debates*, v. 18, n. 3, p. 56–71, 2024. DOI: 10.22456/1982-5269.141358. Disponível em: <https://doi.org/10.22456/1982-5269.141358>. Acesso em: 28 set. 2025.

BERALDO, Paulo Eduardo Palma. *Segurança alimentar e relações internacionais: a comunicação pública das agências da ONU no combate à fome*. 2025. Dissertação (Mestrado em Ciências

da Comunicação) — Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2025.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.). *Comunicação pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 1–33.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). AGU notifica Google para remoção de anúncios de links falsos do CPNU 2025. Brasília, 18 jul. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-notifica-google-para-remocao-de-anuncios-de-links-falsos-do-cpnu-2025>. Acesso em: 5 out. 2025.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). AGU pede que Meta e Google atuem para coibir desinformação e golpes relacionados ao CPNU. Brasília, 3 out. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-pe-de-que-meta-e-google-atuem-para-coibir-desinformacao-e-golpes-relacionados-ao-cpnu>. Acesso em: 5 out. 2025.

BRASIL. Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011. Institui o Plano Brasil Sem Miséria. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 jun. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/D7492impressao.htm. Acesso em: 28 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.534, de 11 de janeiro de 2023. Altera as Leis nºs 7.116/1983, 9.454/1997, 13.444/2017 e 13.460/2017 para estabelecer o CPF como número único e suficiente para identificação do cidadão nos bancos de dados de serviços públicos. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2023/lei-14534-11-janeiro-2023-793687-publicacaooriginal-166858-pl.html>. Acesso em: 4 out. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Lei de Acesso à Informação entra em vigor hoje. Brasília, 16 maio 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2012/05/lei-de-acesso-a-informacao-entra-em-vigor-hoje>. Acesso em: 28 set. 2025.

BRASIL. Governo Digital. Identificação do Cidadão e Carteira de Identidade Nacional (CIN). Bra-



sília, DF, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/identidade/identificacao-do-cidadao-e-carteira-de-identidade-nacional/>. Acesso em: 4 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). MEC suspende cronograma de implementação do Novo Ensino Médio. Brasília: MEC, 4 abr. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2023/abril/mec-suspende-cronograma-de-implementacao-do-novo-ensino-medio>. Acesso em: 27 set. 2025.

BRASIL. Senado Federal. *CPI do Apagão Aéreo: Relatório Final*. Brasília, 2007. Disponível em: https://www.senado.gov.br/comissoes/documentos/sscepi/relatorio_final_cpi_apagao_aereo.pdf. Acesso em: 24 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *STF define parâmetros para responsabilização de plataformas por conteúdos de terceiros*. Brasília: STF, 26 jun. 2025b. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-define-parametros-pa-ra-responsabilizacao-de-plataformas-por-con-teudos-de-terceiros/>. Acesso em: 27 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Informação à sociedade: Art. 19 do Marco Civil da Internet — parâmetros para responsabilização de plataformas por conteúdos de terceiros*. Brasília: STF, 2025c. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Informac807a771oa768So-ciedadeArt19MCI_vRev.pdf. Acesso em: 27 set. 2025.

BUENO, Wilson da C. Comunicação, iniciativa privada e interesse público. In: DUARTE, Jorge (org.). *Comunicação pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 134.

BUENO, Wilson da Costa. A construção de uma política de comunicação como processo de legitimação da comunicação pública no Brasil. *Revista Comunicação Midiática*, Bauru, v. 9, n. 3, p. 11–24, 2014. Disponível em: <https://www2.faac.unesp.br/comunicacaomidiatica/index.php/CM/article/view/169>. Acesso em: 27 set. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil). Relatório aprovado aponta omissão do governo em derra-

mamento de óleo no Nordeste. Brasília, 10 dez. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/624448-relatorio-aprovado-aponta-omissao-do-governo-em-derramamento-de-oleo-no-nordeste/>. Acesso em: 21 set. 2025.

CAMUS, Albert. *O mito de Sísifo* [recurso eletrônico]. Tradução de Ari Roitman; Paulina Wacht. 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2019. eBook (Kindle). ISBN 978-85-01-11742-7. Acesso em: 21 set. 2025. pág. 61.

CARDOSO, Gustavo. *A comunicação da comunicação: as pessoas são a mensagem*. 1. ed. Lisboa: Mundos Sociais, 2023. Disponível em https://www.academia.edu/96292580/A_Comunica%C3%A7%C3%A3o_da_Comunica%C3%A7%C3%A3o. Acesso em 18 out. 2025

CASTELLS, Manuel. Communication, power and counter-power in the network society. *International Journal of Communication*, v. 1, n. 1, p. 238–266, 2007.

CENAS FORTES. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 27 set. 2025. Painel, p. A6. (Edição impressa).

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, p. 52–70, jan./fev. 2018. DOI: 10.1590/0034-7612165920.

COOREN, François; KUHN, Timothy; CORNELISSEN, Joep; CLARK, James R. Communication, organizing and organization: an overview and introduction to the special issue. *Organization Studies*, v. 32, n. 9, p. 1149–1170, 2011.

CRAIG, Robert T. Communication theory as a field. *Communication Theory*, v. 9, n. 2, p. 119–161, 1999.

DA EMPOLI, Giuliano. *Os engenheiros do caos: como as fake news, as teorias da conspiração e os algoritmos estão sendo utilizados para disseminar ódio, medo e influenciar eleições*. São Paulo: Vestígio, 2019.

DEUTSCHE WELLE (DW). Governo revoga fiscalização do Pix após onda de fake news. 16 jan. 2025. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/governo-revoga-fiscaliza%C3%A7%C3%A3o-do->



[-pix-ap%C3%B3s-onda-de-fake-news/a-71304127](#).

Acesso em: 5 out. 2025.

DOYLE, Gillian. *Media Ownership: concentration, convergence and public policy*. London: Sage, 2002.

DOWBOR, Ladislau. O poder do conhecimento. *Revista do Idec*, São Paulo, n. 75, p. 8–10, 2004.

DOWBOR, Ladislau. Educação e apropriação da realidade local. *Estudos Avançados*, v. 21, n. 60, p. 75–92, 2007. [SciELO].

DUARTE, Jorge. O mistério de transformar oxigênio em energia. *Revista Comunicação Empresarial*, São Paulo: Aberje, ano 15, n. 56, 2005.

DUARTE, Jorge A. M.; MONTEIRO, Graça França. Potencializando a comunicação nas organizações. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (org.). *Comunicação organizacional*. São Paulo: Sarai-va, 2009. v. 2, p. 333–359.

DUARTE, Jorge A. M. Instrumentos de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge A. M. (org.). *Comunicação pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 59–71.

DUARTE, Jorge A. M. Assessoria de imprensa no Brasil. In: DUARTE, Jorge A. M. (org.). *Assessoria de imprensa e relacionamento com a mídia: teoria e técnica*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2018. v. 1, p. 49–78.

DUARTE, Jorge A. M. *Estratégia em comunicação*. 2. ed. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2020. 80 p. Disponível em abcpublica.org.br/wp-content/uploads/2021/02/Estrategia-em-Comunicação-JDuarte-2Ed-Out2020.pdf : Acesso em: 7 set. 2025.

DUARTE, Jorge (org.). *Comunicação pública: casos excelentes*. 1. ed. São Paulo: Aberje; ABCPública, 2022. 162 p. Disponível em: <https://abcpublica.org.br/wp-content/uploads/2022/11/CP-Casos-Excelentes-vfi.pdf>. Acesso em: 7 out. 2025.

DUARTE, Jorge (org.). *Comunicação Pública: Casos Excelentes 2023*. Brasília: Associação Brasileira de Comunicação Empresarial; Associação Brasileira de Comunicação Pública, 2023. 101 p. Disponível em: <https://abcpublica.org.br/wp-con->

[tent/uploads/2023/11/Comunicacao-Publica-Casos-Excelentes-2023.pdf](#). Acesso em: 7 out. 2025.

DUARTE, Jorge A. M. *Percepções e práticas de comunicação em projetos de pesquisa da Embrapa: desafios e oportunidades*. Brasília: Embrapa/UnB, 2024. (Relatório de pesquisa). Disponível em: <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/bitstream/doc/1174387/1/NC-SEDE-68145.pdf>. Acesso em: 6 out. 2025.

DUARTE, Jorge A. M. Caso INSS também é exemplo da crise de comunicação. *Correio Braziliense*, Brasília, 8 maio 2025. Opinião. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/opinia0/2025/05/7139303-caso-inss-tambem-e-exemplo-da-cri-se-de-comunicacao.html>. Acesso em: 17 set. 2025.

DUARTE, Jorge. Se a gente comunica mal e perde a narrativa, o que fizemos muito bem-feito vira malfeito. *Teoria e Debate*, 17 fev. 2025b. Disponível em: <https://teoriaedebate.org.br/2025/02/17/se-a-gente-comunica-mal-e-perde-a-narrativa-o-que-fizemos-muito-bem-feito-vira-malfeito/>. Acesso em: 29 set. 2025.

DUARTE, Jorge A. M.; SILVA, Heloiza D. da. Política de comunicação e gestão empresarial: a experiência da Embrapa. *Organicom* (USP), v. 6, p. 10–25, 2007.

DUARTE, Jorge A. M.; PATRICIA, E.; SANTOS, U. R. Estratégias municipais de comunicação em saúde no enfrentamento à Covid-19. In: BUENO, Wilson da Costa (org.). *O jornalismo na comunicação organizacional: tendências e desafios*. São Paulo: JORCOM/Comtexto Comunicação e Pesquisa, 2022. v. 1, p. 127–142.

DUARTE, Jorge A. M.; HERINGER, L.; LIMA, D. S.; FREITAS, F. N.; BRITO, J. P. S. G.; JESUS, L. F.; SCHNEIDER, L. L. C.; GONÇALVES, P. D.; PAULINAS, P. P.; NUNES, P. G. V. 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.

DUARTE, Jorge A. M.; SILVA, Heloiza Dias da; TIMM, C. Embrapa e o fator comunicação. In: SOARES,



Ana Claudia Theme da Silveira; TEIXEIRA, Eneida Leão (org.). *UERJ com RJ. Ciência, tecnologia e inovação: propostas para o RJ pós-pandemia*. Rio de Janeiro: Comuns Editorial, 2023. v. 1, p. 187–196.

DUARTE, Jorge A. M.; HERINGER, L. P.; MENDES, A.; FERNANDES, D. V.; PRAZERES, D.; MARTINS, F. D.; GOUVEIA, G.; AZEVEDO, M. C.; MAZZARO, N.; JARDIM, S. B.; SCHNEIDER, V. C.; PALHARES, W. Desafios na gestão da comunicação em prefeituras de capitais brasileiras. In: HERINGER, L. P.; BUENO, W. da C.; SENA, K. E. R.; LINS, L. A. (org.). *Comunicação Pública e Governamental: extensão, debates e práticas*. Belo Horizonte: PUC Minas; ABCPública, 2025. No prelo.

ELIAS, Norbert. *The Society of Individuals*. New York: Bloomsbury, 2001. Disponível em: <https://www.bloomsbury.com/us/society-of-individuals-9780826413727/>. Acesso em: 6 out. 2025.

FERREIRA, Marilei Andréia Birck. *Interesse público e politização nas notícias produzidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego*. Brasília: Centro Universitário de Brasília – UniCEUB/ICPD, 2016. Monografia (Pós-graduação Lato Sensu em Gestão da Comunicação nas Organizações Pública e Privada). Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/235/11920>. Acesso em: 6 out. 2025.

FOLHA. Redes sociais foram motor em golpismo de Bolsonaro e devem manter papel, dizem especialistas. *Folha de S. Paulo*, 2025. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2025/10/redes-sociais-foram-motor-em-golpismo-de-bolsonaro-e-devem-manter-papel-dizem-especialistas.shtml>. Acesso em: 6 out. 2025.

FRANÇA, Victor Henrique Justino. *Políticas de comunicação: conceitos e realidades em universidades federais*. 2024. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Cultura) — Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://abcpublica.org.br/biblioteca/politicas-de-comunicacao-conceitos-e-realidades/>. Acesso em: 27 set. 2025.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. *Percepções e valores políticos nas periferias de São Paulo*. São Paulo, 2017. Disponível em: [https://fpabramo.org](https://fpabramo.org.br/wp-content/uploads/2017/03/Pesquisa-Periferia-FPA-040420172.pdf).

[br/wp-content/uploads/2017/03/Pesquisa-Periferia-FPA-040420172.pdf](https://fpabramo.org.br/wp-content/uploads/2017/03/Pesquisa-Periferia-FPA-040420172.pdf). Acesso em: 20 set. 2025.

GELDERS, Dave; IHLEN, Øyvind. Government communication about potential policies: public relations, propaganda or both? *Public Relations Review*, v. 36, n. 1, p. 59–62, 2010. DOI: 10.1016/j.pubrev.2009.09.014. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0363811109001416>. Acesso em: 28 set. 2025.

GIDDENS, Anthony. *The Consequences of Modernity*. Stanford: Stanford University Press, 1990.

GOULART, Silvana. *Sob a verdade oficial: ideologia, propaganda e censura no Estado Novo*. São Paulo: Marco Zero, 1990.

GRAMMARLY. *2024 State of Business Communication Report*. San Francisco: Grammarly Inc., 2024. Disponível em <https://go.grammarly.com/2024-state-of-business-communication-report>. Acesso em 18 out. 2025

HALLAHAN, K.; HOLTZHAUSEN, D.; VAN RULER, B.; VERČIČ, D.; SRIRAMESH, K. Defining strategic communication. *International Journal of Strategic Communication*, v. 1, n. 1, p. 3–35, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/15531180701285244>. Acesso em: 5 out. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). *Simpósio sobre lições aprendidas: derramamento de óleo 2019/2020*. Brasília, 1 fev. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/fiscalizacao-e-protecao-ambiental/emergencias-ambientais/manchasdeoleo/simposio>. Acesso em: 21 set. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). *Lições aprendidas: derramamento de óleo – 2019/2020: relatório técnico (resultados do questionário online)*. Brasília: Ibama, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/fiscalizacao-e-protecao-ambiental/emergencias-ambientais/manchasdeoleo/arquivos/2023/20230130_Relatorio_licoes_aprendidas_set_2021.pdf. Acesso em: 21 set. 2025.

INSTITUTO BUTANTAN. Como a hesitação vacinal impactou a rotina de imunização no Brasil. São Paulo, 30 ago. 2024. Disponível em: <https://butantan.gov.br/noticias/como-a-hesitacao-vacinal-impactou-a-rotina-de-imunizacao-no-brasil>. Acesso em: 21 set. 2025.

INSTITUTO BUTANTAN. Hesitação vacinal é multifatorial e deve ser enfrentada com diálogo e evidências científicas. São Paulo, 17 ago. 2023. Disponível em: <https://butantan.gov.br/noticias/hesitacao-vacinal-e-multifatorial-e-deve-ser-enfrentada-com-dialogo-e-evidencias-cientificas>. Acesso em: 21 set. 2025.

INSTITUTO PAULO MONTENEGRO; AÇÃO EDUCATIVA; CONHECIMENTO SOCIAL. *Metodologia do INAF (Indicador de Alfabetismo Funcional)*. [S. l.: s. n.], 2018-. Disponível em: <https://alfabetismofuncional.org.br/metodologia/>. Acesso em: 29 set. 2025.

INSTITUTO QUESTÃO DE CIÊNCIA; UNICEF; SOCIEDADE BRASILEIRA DE IMUNIZAÇÕES. *Anuário VacinaBR 2025*. São Paulo; Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/relatorios/anuario-vacinabr-2025>. Acesso em: 21 set. 2025.

ISTOÉ. AGU pede que redes sociais removam desinformação sobre CNU 2025. 3 out. 2025. Disponível em: <https://istoe.com.br/agu-pede-que-redes-sociais-removam-desinformacao-sobre-cnu-2025>. Acesso em: 5 out. 2025.

JENSEN, T.; WALDORFF, S.; KORNBERGER, M. Rethinking value in public management. *International Journal of Management Reviews*, v. 25, n. 2, p. 131–151, 2023. DOI: 10.1111/ijmr.12358. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/ijmr.12358>. Acesso em: 14 set. 2025.

JOHANSSON, C.; GRANDIEN, C.; STRANDH, K. Roadmap for a communication maturity index for organizations — theorizing, analyzing and developing communication value. *Public Relations Review*, v. 45, n. 4, p. 101791, 2019. DOI: 10.1016/j.pubrev.2019.05.012. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2019.05.012>. Acesso em: 20 set. 2025.

JOHNSON, Jessica. The self-radicalization of white men: fake news and the affective networking of paranoia. *Communication, Culture & Critique*,

v. 11, n. 1, p. 100–115, 2018. Disponível em: <https://academic.oup.com/ccc/article/11/1/100/4953075>. Acesso em: 6 out. 2025.

KHOLOV, Aktam; MAMARASULOV, Sardor. Problems of using artificial intelligence and digital transformation in the system of public administration. In: *Proceedings of the International Conference*, 2024. p. 46–55. Disponível em: <https://artsakhlib.am/wp-content/uploads/2025/02/A-Kholov-S-Mamarasulov-Problems-of-Using-Artificial-Intelligence-and-Digital-Transformation-in-the-System-of-Public-Administration.pdf>. Acesso em: 7 set. 2025.

KNIES, E.; DOUGLAS, S.; ALFORD, J.; HARTLEY, J. Towards an empirical research agenda for public value theory. *Public Management Review*, v. 19, n. 5, p. 670–685, 2017. DOI: 10.1080/14719037.2016.1192166. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192166>. Acesso em: 14 set. 2025.

KRAKOWIAK, Fernando; BIZBERGE, Ana. La política de comunicación de Javier Milei: desmantelamiento del Estado, beneficio a negocios privados y deterioro de la libertad de expresión. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 34, p. 2–27, 2024. DOI: 10.26851/RUCP.34.9. Disponível em: <https://doi.org/10.26851/RUCP.34.9>. Acesso em: 6 out. 2025.

KUBOTA, Luis Claudio; ROSA, Maurício Benedicti. Inteligência artificial no Brasil: adoção, produção científica e regulamentação. In: KUBOTA, Luis Claudio (org.). *Digitalização e tecnologias da informação e comunicação: oportunidades e desafios para o Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/57e5ff82-4649-430c-9f05-bb9e9250290e/content>. Acesso em: 7 set. 2025.

LASSANCE, Antonio. Charles Tilly: Democracy. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, v. 1, p. 372–378, 2009. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/1549/1363>. Acesso em: 7 set. 2025.

LASSANCE, Antonio. Comunicação institucional do poder público. In: CASTRO, Daniel; MELO, José Marques de; CASTRO, Cosette (org.). *Panorama da comunicação e das telecomunicações no Brasil*.

v. 1. Brasília: Ipea, 2010. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Panorama_da_Comunicacao_e_das_Telecomunicacoes_no_Brasil_-_Volume_1.pdf. Acesso em: 7 out. 2025.

LASSANCE, Antonio. A longa jornada da evidência: a batalha contra o escorbuto. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília, n. 37, p. 107–117, 2024a. DOI: 10.38116/bapi37art9. Disponível em: <https://doi.org/10.38116/bapi37art9>. Acesso em: 7 set. 2025.

LASSANCE, Antonio. O Centro Integrado de Enfrentamento à Desinformação e Defesa da Democracia como inovação de política pública no combate às fake news. In: OSORIO, Aline Rezende Peres et al. (org.). *Desinformação, o mal do século: o futuro da democracia, inteligência artificial e direitos fundamentais*. Brasília: STF; UnB, 2024b. p. 268–280. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/campanha/anexo/combate/ebook-desinformacao_VOL2.pdf. Acesso em: 7 set. 2025.

LASSANCE, Antonio. *Como construir políticas públicas, programas e projetos prontos para o monitoramento e a avaliação? Um guia prático de análise ex ante*. Brasília, DF: Ipea, 2025a. 231 p. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/17322>. Acesso em: 7 set. 2025.

LASSANCE, Antonio. Política para quem precisa de política. *Blog do Antonio Lassance*, ago. 2025b. Disponível em: <https://antoniolassance.blogspot.com/2025/08/politica-para-quem-precisa-de-politica.html?m=1>. Acesso em: 28 set. 2025.

LASSANCE, Antonio. Um pequeno passo para o SUS, um grande salto para o monitoramento e avaliação da saúde pública. *Nexo Políticas Públicas*, São Paulo, 25 jul. 2025c. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-visa/2025/07/25/um-pequeno-passo-para-o-sus-um-grande-salto-para-o-monitoramento-e-avaliacao-da-saude-publica>. Acesso em: 6 ago. 2025.

LASSWELL, Harold. *The Decision Process: seven categories of functional analysis*. New Orleans/College Park: Bureau of Governmental Research/College of Business and Public Administration, University of Maryland, 1956.

LASSWELL, Harold. The structure and function of communication in society. In: BRYSON, L. (ed.). *The Communication of Ideas*. New York: Institute for Religious and Social Studies, 1948.

LATKOVSKA, Inga. Strategic communication and its application in public administration in Latvia. In: *Media and Society 2023*. Riga: University of Latvia Press, 2024. p. 40–51. DOI: 10.22364/ms23.05. Disponível em: https://www.apgads.lu.lv/fileadmin/user_upload/lu_portal/apgads/PDF/Konferences/2024/ms23/ms23.05_latkovska.pdf. Acesso em: 20 set. 2025.

LIMA, Venício Arthur de. Comunicação e política. In: DUARTE, Jorge (org.). *Comunicação pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 84–94.

LINDBLOM, Charles E. The science of “muddling through”. *Public Administration Review*, v. 19, n. 2, p. 79–88, 1959. DOI: 10.2307/973677. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/973677>. Acesso em: 7 out. 2025.

LIU, B. F.; HORSLEY, J. S. The Government Communication Decision Wheel: toward a public relations model for the public sector. *Journal of Public Relations Research*, v. 19, n. 4, p. 377–393, 2007. DOI: 10.1080/10627260701402473. Disp. em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10627260701402473>. Acesso em: 20 set. 2025.

LIU, B. F.; LEVENSHUS, A. B. Public relations professionals’ perspectives on the communication challenges and opportunities they face in the U.S. public sector. *PRism*, v. 7, n. 1, p. 1–13, 2010. Disponível em: <https://www.prismjournal.org/uploads/1/2/5/6/125661607/v7-no1-a2.pdf>. Acesso em: 20 set. 2025.

MACHIAVELLI, Niccolo. *The Prince*. [S. l.]: Project Gutenberg, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gutenberg.org/files/1232/1232-h/1232-h.htm#chap01>. Acesso em: 7 set. 2025.

MCLUHAN, Marshall. *McLuhan por McLuhan*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2005.

MANIN, Bernard. *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge Uni-

versity Press, 1997. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/books/principles-of-representative-government/B5F086D557F0A0995D-6FEB2730C29EC9>. Acesso em: 7 out. 2025.

MASSUCHIN, Michele Goulart; DUARTE, Jorge. Caminhos da comunicação pública: o que esta edição nos revela. *Organicom*, São Paulo, v. 21, n. 45, p. 13–17, 2024. DOI: 10.11606/issn.2238-2593.organicom.2024.230297. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/230297>. Acesso em: 30 ago. 2025.

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. p. 47–58.

MENDES, Gilmar. A soberania digital deve constituir prioridade estratégica imediata para o Brasil. [S. l.: s. n.], 2025. Disponível em: <https://x.com/gilmarmendes/status/1960153724715925916>. Acesso em: 7 set. 2025.

MENDONÇA, Heloísa; ROSSI, Marina. Com falhas no sistema e filas em agências, brasileiros se arriscam na pandemia por auxílio de 600 reais. *El País*, Brasil, 24 abr. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/economia/2020-04-24/com-falhas-no-sistema-e-filas-em-agencias-brasileiros-se-arriscam-na-pandemia-por-auxilio-de-600-reais.html>. Acesso em: 25 set. 2025.

MEYER, R. E.; VAARA, E. Institutions and actorhood as co-constitutive and co-constructed: the argument and areas for future research. *Journal of Management Studies*, v. 57, n. 4, p. 898–910, 2020. DOI: 10.1111/joms.12561. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/joms.12561>. Acesso em: 20 set. 2025.

MIRANDA, Sandra; MALINI, Fábio; DI FATIMA, B. I love to hate! The racist hate speech in social media. In: *Proceedings of the 9th European Conference on Social Media (ECSM 2022)*. Krakow: Academic Conferences International, 2022. p. 137–145. Disponível em: <https://papers.academic-conferences.org/index.php/ecsm/article/download/311/136/743>. Acesso em: 7 out. 2025.

MITKIEWICZ, Fernando André Coelho. Transformação digital: análise da implantação da plataforma Gov.br e da evolução da maturidade da política de governo digital no Brasil. In: KUBOTA, Luis Claudio (org.). *Digitalização e tecnologias da informação e comunicação: oportunidades e desafios para o Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2024. p. 255–294. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstreams/95f-40633-738b-4dd8-86e8-0560b2a3a179/download>. Acesso em: 7 set. 2025.

MOORE, Mark H. *Criando valor público: gestão estratégica no governo*. Rio de Janeiro: Uniletras; Brasília: ENAP, 2002.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL; UNICEF. Vacinas | UNICEF Brasil (seção temática; com notas sobre o Anuário VacinaBR 2025 e recomendações de comunicação). Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/topics/vaccines>. Acesso em: 25 set. 2025.

NERY, Pedro Fernando. Programa de Haddad fracassou pela cor da bicicleta. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/pedro-fernando-nery/programa-haddad-fracassou-cor-bicicleta/>. Acesso em: 17 set. 2025.

O GLOBO. Pix: governo recua e revoga norma da Receita Federal sobre movimentações financeiras. 15 jan. 2025. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2025/01/15/pix-governo-recua-e-revoga-norma-da-receita-federal-sobre-movimentacoes-financeiras.ghtml>. Acesso em: 5 out. 2025.

OECD. *Trust and Public Policy: how better governance can help rebuild public trust*. Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2017/03/trust-and-public-policy_g1g74ea6/9789264268920-en.pdf. Acesso em: 20 set. 2025.

OECD. *An updated OECD framework on drivers of trust in public institutions*. Paris: OECD Publishing, 2021. Disponível em: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/12/an-updated-oecd-framework->

[-on-drivers-of-trust-in-public-institutions-to-meet-current-and-future-challenges_bfa20b1b/b6c5478c-en.pdf](#). Acesso em: 20 set. 2025.

OECD. *OECD Report on Public Communication*. Paris: OECD Publishing, 2021. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-report-on-public-communication_22f8031c-en.html. Acesso em: 27 set. 2025.

OECD. *OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results*. Paris: OECD Publishing, 2024. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-survey-on-drivers-of-trust-in-public-institutions-2024-results_9a20554b-en/full-report.html. Acesso em: 27 set. 2025.

ONU. Comitê de Direitos Humanos. *Comentário Geral nº 34: Artigo 19 — Liberdades de opinião e expressão* (CCPR/C/GC/34). Genebra: ONU/ACNUDH, 2011. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no34-article-19-freedoms-opinion-and>. Acesso em 18 out. 2025

RAUPP, Juliana; HOFFJANN, Olaf. Understanding strategy in communication management. *Journal of Communication Management*, v. 16, n. 2, p. 146–161, 2012. DOI: 10.1108/13632541211217579. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/13632541211217579/full/html>. Acesso em: 7 out. 2025.

RIBEIRO SENA, Kárita Emanuelle. Cidadania, participação e interesse público na comunicação pública: um estudo de caso. *Revista Comunicação Midiática*, Bauru, v. 19, n. 2, p. 135–150, 2024. DOI: 10.5016/q0nemd53. Disponível em: <https://www2.faac.unesp.br/comunicacaomidiatica/index.php/CM/article/view/651>. Acesso em: 27 set. 2025.

ROEDEL, Patricia. *Manual de Linguagem Simples: como planejar, desenvolver e testar textos que funcionam*. Brasília: Governo Federal, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/aceso-a-informacao/estrategia-e-governanca/estrutura-de-governanca/Manualdelinguagem-simples_comoplanejardesenvolveretestartextos-quefuncionam.pdf. Acesso em: 27 set. 2025.

SALGADO, Luciano. *Caos aéreo e tragédia dos comuns: falhas de mercado e de governo no transporte aéreo*. Brasília: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1388). Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1388.pdf. Acesso em: 24 set. 2025.

SANTOS, Clécia Carla; LOBO, Flávia. Núcleo de Comunicação Pública: boas práticas para nortear as esferas de poder. In: DUARTE, Jorge (org.). *Comunicação pública: casos excelentes*. São Paulo: Aberje; ABCPública, 2022. p. 142–147. Disponível em: https://escolaaberje.com.br/wp-content/uploads/2023/05/Livro-Comunicacao-publica-casos-excelentes_2022_baixa.pdf. Acesso em: 4 out. 2025.

SILVA, Ergon Cugler de Moraes; ROCHA, Isabela; VAZ, José Carlos; VENEZIANI, Julia Ribeiro de Almeida; MODANEZ, Camila de Camargo. *Contratos, códigos e controle: a influência das big techs no Estado brasileiro*. São Paulo: [s. n.], jul. 2025. Disponível em: <https://bit.ly/contratos-big-techs>. Acesso em: 7 set. 2025.

STASIAK, Daiana; KEGLER, Jaqueline Quincozes da Silva. Políticas de Comunicação Pública em Universidades: UFG e UFSM em análise. *Organicom*, v. 21, n. 45, p. 160–172, 2024. DOI: 10.11606/issn.2238-2593.organicom.2024.224646. Disponível em: <https://revistas.usp.br/organicom/article/view/224646>. Acesso em: 27 set. 2025.

SOLANO, Esther (org.). *O ódio como política: a reinvenção das direitas no Brasil*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2018. Disponível em: <https://www.boitempoeditorial.com.br/produto/o-odio-como-politica-152774>. Acesso em: 7 out. 2025.

SPADINGER, Robert. Internet das coisas (IoT), transformação digital e indústria 4.0. In: KUBOTA, Luis Claudio (org.). *Digitalização e tecnologias da informação e comunicação: oportunidades e desafios para o Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2024. p. 153–184.

STEYN, Benita. Model for developing corporate communication strategy. *Communicare: Journal for Communication Studies in Africa*, v. 19, n. 2, p. 1–33, 2000. DOI: 10.36615/jcsa.v19i2.1871. Disponível em: <https://journals.uj.ac.za/index.php/jcsa/article/view/1871>. Acesso em: 22 set. 2025.

- SUCHMAN, Mark C. Managing legitimacy: strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, v. 20, n. 3, p. 571–600, 1995. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/258788>. Acesso em: 20 set. 2025.
- TAYLOR, James R.; VAN EVERY, Elizabeth J. *The Emergent Organization: Communication as its Site and Surface*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum, 2000.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. v. 1: leis e costumes. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- TRUMAN, David B. *The Governmental Process: political interests and public opinion*. New York: Alfred A. Knopf, 1951.
- TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi. Apontamentos sobre a crise aérea brasileira – 2006/2008. *Anais da ANPTUR*, [s. l.], [s. d.]. Disponível em: <https://www.anptur.org.br/anais/anais/files/5/153.pdf>. Acesso em: 27 set. 2025.
- TVEITA, Leif Jonas; HUSTAD, Eli. Benefits and challenges of artificial intelligence in public sector: a literature review. *Procedia Computer Science*, v. 256, p. 222–229, 2025. DOI: 10.1016/j.procs.2025.02.115. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.procs.2025.02.115>. Acesso em: 7 set. 2025.
- UOL (Olhar Apurado). BARRADAS, Rodrigo. Pix: recuo do governo pode ser ainda pior que medida mal comunicada. 15 jan. 2025. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/redacao/2025/01/15/pix-recuo-do-governo-pode-ser-ainda-pior-que-medida-mal-comunicada.htm>. Acesso em: 5 out. 2025.
- UNESCO. *Guidelines for regulating digital platforms: a multistakeholder approach to safeguarding freedom of expression and access to information*. Paris: UNESCO, 2023. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000382948>. Acesso em: 27 set. 2025.
- UNICEF. *Calendário Nacional de Vacinação brasileiro*. Brasília: UNICEF Brasil, [s. d.]. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/calendario-nacional-de-vacinacao-brasileiro>. Acesso em: 27 set. 2025.
- VIANA, Ana Cristina Aguilar. Digital transformation in public administration: from e-government to digital government. *International Journal of Digital Law*, v. 1, n. 1, p. 29–44, 2021. Disponível em: <https://journal.nuped.com.br/index.php/revista/article/view/viana2021/1031>. Acesso em: 7 set. 2025.
- VOLK, Sophia Charlotte; ZERFAB, Ansgar. Alignment: explicating a key concept in strategic communication. *International Journal of Strategic Communication*, v. 12, n. 4, p. 433–451, 2018. DOI: 10.1080/1553118X.2018.1452742. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1553118X.2018.1452742>. Acesso em: 7 out. 2025.
- WALTERS, B. *The Future of Free Speech*. Cham: Palgrave Macmillan, 2023. Disponível em: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-031-41356-8>. Acesso em: 7 out. 2025.
- WORLD BANK. *GovTech Maturity Index 2025*. Washington, DC: World Bank, 2025. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2022/10/21/govtech-maturity-index-gtmi-da-ta-dashboards>. Acesso em: 25 set. 2025.
- WATZLAWICK, Paul; BEAVIN, Janet Helmick; JACKSON, Don D. *Pragmática da comunicação humana: um estudo dos padrões, patologias e paradoxos da interação*. 4. ed. São Paulo: Cultrix, 1988.
- 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. 214–246.
- ZÉMOR, Pierre; DUARTE, Jorge. Experiência francesa impulsiona o debate sobre comunicação pública no Brasil. *Organicom – Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas*, São Paulo, v. 21, n. 45, p. 276–286 (aprox.), maio/ago. 2024.
- ZERFASS, Ansgar; BUHMANN, Alexander; TENCH, Ralph; VERČIČ, Dejan; MORENO, Ángeles. *European Communication Monitor 2021: CommTech and digital infrastructure, video-conferencing, and future roles for communication professionals. Results of a survey in 46 countries*. Brussels: EUPRERA/EACD, 2021. Disponível em: <https://www.communication->



monitor.eu/wp-content/uploads/dlm_uploads/ECM2021-Results-ChartVersion.pdf. Acesso em: 5 out. 2025.

ZERFASS, Ansgar; TENCH, Ralph; VERČIČ, Dejan; MORENO, Ángeles; BUHMANN, Alexander; HAGELSTEIN, Jens. *European Communication Monitor 2023: Looking back and ahead: 15 years of research on strategic communication*. Brussels: EUPRERA/EACD, 2023. Disponível em: <https://www.akademische-gesellschaft.com/wp-content/uploads/2023/10/ECM2023-Report.pdf>. Acesso em: 5 out. 2025.

ZERFASS, Ansgar; BUHMANN, Alexander; LABORDE, Aurélie; MORENO, Ángeles; ROMENTI, Stefania; TENCH, Ralph. *European Communication Monitor 2024/25: Managing tensions in corporate communications in the context of geopolitical crises, artificial intelligence, and managerial learning*. Brussels: EUPRERA, 2024. Disponível em: <https://www.akademische-gesellschaft.com/wp-content/uploads/2024/11/ecm-2024-25-report.pdf>. Acesso em: 5 out. 2025.

[-content/uploads/2024/11/ecm-2024-25-report.pdf](https://monitor.eu/wp-content/uploads/2024/11/ecm-2024-25-report.pdf). Acesso em: 5 out. 2025.

ZHANG, Yuan; LI, Yunqian. The impact of artificial intelligence on government digital service capacity. *International Review of Economics & Finance*, v. 102, 2025, artigo 104374. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1059056025005374>. Acesso em: 15 out. 2025.

ZICA, Marcia C.; DUARTE, Jorge. Inovação em media training: um estudo a partir de três agências de comunicação. In: BUENO, Wilson da Costa (org.). *O jornalismo na comunicação organizacional: uma perspectiva crítica*. São Paulo: Jorcom/Contexto Comunicação e Pesquisa, 2020. p. 108–120. Disponível em: https://www.academia.edu/44491939/O_Jornalismo_na_Comunica%C3%A7%C3%A3o_Organizacional_uma_perspectiva_cr%C3%ADtica. Acesso em: 15 out. 2025.

AUTORES

- » **Jorge Duarte:** Analista de comunicação da Embrapa, onde, entre outras funções, foi supervisor de Jornalismo, de Comunicação em C&T, gerente de comunicação estratégica e assessor da Presidência. Atuou na Secom da Presidência da República (2004-2012), onde foi diretor de Comunicação Pública. Pós-doutoramento em Comunicação (UnB). É presidente da Associação Brasileira de Comunicação Pública (ABCPública). Autor e organizador de livros e de pesquisas e artigos sobre temas relacionados à comunicação. Prêmio Jabuti Acadêmico 2024.
- » **Antonio Lassance:** Pesquisador da carreira de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB). É professor do programa de mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento, do Ipea, e dos programas de formação e especialização em gestão pública da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Tem pós-graduação em políticas públicas (UnB) e em Comunicação Organizacional (USP).



A DIMENSÃO DO ESTADO BRASILEIRO: COMUNICAÇÃO COMO INFRAESTRUTURA PÚBLICA

Armando Medeiros de Faria

Jorge Duarte

O artigo parte da dimensão do Estado brasileiro — sua escala territorial, federativa e demográfica — para sustentar que essa arquitetura massiva, é um desafio que possui potencial singular de comunicação a favor do cidadão. Com presença capilar em 5.570 municípios, atuação diária em serviços como saúde, educação, previdência e meio ambiente, e redes materiais e digitais que alcançam populações diversas, o Estado comunica continuamente por meio de rotinas, normas, espaços e interações. Tratamos a “dimensão do Estado” como lente analítica central: demonstra-se que a comunicação é infraestrutura constitutiva da ação pública, capaz de reduzir assimetrias informacionais, organizar expectativas e ampliar o acesso a direitos quando orientada por escuta, linguagem clara, prestação de contas e coordenação intersetorial. Propomos operacionalizar a comunicação em escala, articulando diretrizes nacionais a adaptações regionais e indicamos implicações para o desenho de políticas, governança de canais e busca de efetividade. Conclui-se que ativar estrategicamente a materialidade e a capilaridade do Estado é condição para comunicar com utilidade pública e fortalecer a confiança democrática.

Introdução

A comunicação estratégica e sua transversalidade em políticas públicas revela, no essencial, “a atuação do Estado dedicada à solução de problemas coletivos, seja diretamente, pela administração pública, seja indiretamente, pela regulação dos entes privados (LAS-SANCE, 2025a).

Mas qual configuração, características e extensão desta organização estatal? A resposta provisória, aqui, não será a análise do ponto de vista da História brasileira ou das Ciências Políticas, mas sim a partir de um olhar sobre o Estado como emissor no processo comunicativo.

O capítulo presente está estruturado nesta descrição do Estado, no axioma “tudo comunica” e no panorama de dimensões sociais do Estado – o que ressalta a presença intensa dos serviços, programas e políticas públicas junto à sociedade. Estes dados são confrontados com o relato dos gestores públicos a partir de pesquisas realizadas por Duarte (2023 e 2025). Por fim, considerações finais, com os respectivos desafios para a comunicação pública.



O Estado na vida dos cidadãos

A dimensão do Estado brasileiro manifesta-se em uma arquitetura institucional multifacetada, complexa e extensa, que vai da provisão de serviços básicos — como saúde e educação — à regulação de setores estratégicos da economia e à coordenação de políticas intersetoriais. Essa heterogeneidade estrutural convive com assimetrias persistentes. Como sintetizam Felix G. Lopez e José Celso Cardoso Junior, “no Brasil, tudo parece ser ao mesmo tempo heterogêneo e desigual” (LOPEZ; CARDOSO JUNIOR, 2023, p. 15).

Tal contorno dota o Estado de voz ativa junto aos cidadãos em distintas circunstâncias: escolas, universidades, unidades de saúde, postos de segurança pública, tribunais de justiça e uma miríade de repartições espalhadas presencialmente em todo o País – ou, de modo crescente, no mapa dos serviços on line disponíveis para prestar serviços para a população brasileira. Na outra ponta, o Estado ouve (e precisa ouvir mais) os cidadãos que erguem a voz para cancelar (ou não) a qualidade ou eficiência do Estado.

Além de participar do dia a dia da população, o Estado se manifesta com ênfase para a sociedade em momentos onde, como ator central, estabelece agendas. Vale citar, a condução dos processos eleitorais, votações de grande impacto nacional, Comissões Parlamentares Mistas, organizações de plebiscitos, referendos etc. Rituais específicos, por exemplo, as declarações anuais de imposto de renda e campanhas de vacinação mobilizadas nacionalmente, entre outras intervenções, são conjunturas onde o Estado se torna mais visível para a sociedade.

A presença do Estado na vida econômica e social do país também se materializa no universo das empresas estatais: sob coordenação da SEST/MGI, são 122 empresas (de controle direto e indireto) atuando em abastecimento e segurança alimentar; comunicações e tecnologia; defesa; setor financeiro; infraestrutura e transporte; minas e energia; papel-moeda; gestão de ativos; e saúde. Em 2023, essas estatais federais empregavam 436.283 pessoas, evidenciando a escala e a capilaridade desse aparato econômico-institucional (BRASIL, 2025).

Todo este aparato, o Estado, segundo Bobbio (1986), pode ser melhor analisado quando se incorpora a abordagem da coexistência do “Estado de Direito” e do “Estado Social”.

A primeira forma, que assegura direitos fundamentais, envolve a liberdade individual, política e econômica. Representa, na visão de Bobbio, “um dique contra a intervenção do Estado”. A segunda forma, que enfatiza direitos sociais, ao contrário da primeira, representa direitos de participação no poder político e na divisão da riqueza produzida: “*A forma do Estado oscila, assim, entre a liberdade e a participação*” (FORSTHOFF, 1973, p.400)

Como emissor, o Estado se move, portanto, de forma dual. Por um lado, se resguardando e garantindo o status quo e, simultaneamente, lidando com reivindicações sociais que emergem, “a priori, imprevisíveis”. Na visão de Bobbio, “*os direitos sociais (...) representam a via por onde a sociedade entra no Estado, modificando-lhe a estrutura formal*” (BOBBIO, 1986, p.401).

Nesta dinâmica conflitiva, o Estado é alvo permanente de cobrança e escrutínio, bem como de exigência de respostas a novas demandas sociais — sobretudo em um país com desigualdade estrutural elevada. O Brasil figura de forma consistente entre os mais desiguais do mundo: o coeficiente de Gini foi de 0,516 em 2023 (escala 0–1), segundo a base do Banco Mundial (WORLD BANK, 2025), indicador que o coloca no topo do ranking global de desigualdade de renda. O Relatório de Desenvolvimento Humano 2023/2024 reforça o quadro de persistência de assimetrias e desigualdades que pressionam políticas públicas e capacidades estatais (UNDP, 2024).

Este quadro, marcado por fatores sociais adversos, exige uma comunicação pública vigorosa e não autopromocional — livre de deferências, explícitas ou sutis, à busca de “melhorar imagem” ou “prestigiar” os dirigentes. Trata-se de uma comunicação orientada por escuta ativa, capaz de captar e traduzir, sobretudo a partir dos grupos mais vulneráveis, o que precisa ser incorporado aos serviços e às políticas de Estado.

Essa diretriz não se opõe à obrigação de informar: ao contrário, pressupõe transparência, prestação de contas e explicações claras sobre procedimentos, direitos e resultados. O eixo muda de lugar: o protagonismo é do cidadão, que aparece como referência e fonte nos conteúdos produzidos (releases, vídeos, podcasts, postagens, anúncios etc.), e não como figurante de peças institucionais.

Tudo Comunica

No serviço público, o princípio de que “tudo comunica” tem valor estratégico. Comunicação não se restringe a peças planejadas — *press releases*, posts ou campanhas. A própria existência e o modo de funcionamento das instituições emitem sinais continuamente interpretados pelo público, mesmo sem intenção explícita: filas e tempos de resposta, linguagem de ofícios e portais, clareza de normas, acessibilidade, qualidade do atendimento, atualização de dados e coerência entre discurso e prática.

Por isso, gerir comunicação implica alinhar mensagens, rotinas e entregas. Quando o que se diz não corresponde ao que se faz, a dissonância mina confiança; quando procedimentos, serviços e canais são orientados ao cidadão, a organização comunica credibilidade antes mesmo de falar.

Sob esta perspectiva, o Estado não é apenas um emissor de informações: ele é observado permanentemente e avaliado por seus atos, o que impacta a percepção de legitimidade. O cidadão é permeado por essa comunicação em diferentes situações:

- » A fila do atendimento, por si, comunica. A experiência do cidadão será a de perceber que lida com um Estado incapaz (de aprimorar serviços, de reduzir a escassez de pessoal etc. etc.) A mensagem será, certamente, a de descaso com os cidadãos e pura ineficiência;
- » O vai-e-vem nas repartições – a demora na resolução de problemas – sinaliza baixa prioridade “para o povo”, ou falhas de gestão. Quando perde tempo cumprindo excesso de



burocracia, o cidadão compreende que o Estado está distante, sem empatia e despreza o tempo do usuário;

- » Nos tribunais, por mais que os ritos processuais sejam admitidos legalmente, sentenças que transitam por 5 anos, 10 anos ou mais, comunicam ineficiência, insensibilidade e demora injusta. Um voto de magistrado num tribunal, cuja leitura demora cerca de 12 horas, além da opacidade (menor compreensão pública sobre o direito aplicado), comunica para o cidadão que “isto não é para você”;
- » A comunicação do Estado se materializa no comportamento e atitudes de autoridades em atos e delitos, ou ostentação. Tais episódios, repetidos e registrados pela mídia e redes sociais, comunicam desperdício, insensibilidade e corrupção. A liturgia do cargo público (ou a falta de) é uma mensagem poderosa;
- » Um ponto de atendimento em más condições de conservação, congestionado de pessoas, mal iluminado, com elevador em mau estado, com móveis e objetos estragados e onde não há triagem, cadeiras, banheiros disponíveis, comunica exclusão e desorganização;
- » A presença em eventos comunitários, o uso de transporte coletivo, ou a escuta ativa em audiências públicas, comunicam valores opostos: proximidade, empatia e compromisso republicano;
- » A arquitetura de prédios públicos, quando há limpeza nas instalações, acessibilidade física, clareza da sinalização, acomodações com conforto adequado, linguagem simples em formulários e espaços suficientes para atendimento público, comunicam um Estado zeloso, eficiente e acolhedor;

A lição é direta: o Estado comunica o tempo todo — inclusive em silêncio. No setor público, comunicar não é apenas informar, é agir em coerência com valores republicanos. Filas, formulários e cada interação de servidores e dirigentes são lidos pelo cidadão como sinais de respeito, descaso ou eficiência, moldando percepções de legitimidade. Ignorar que “tudo comunica” é negligenciar a dimensão simbólica — e, portanto, política — de cada ação governamental.

Como esta publicação deixa claro e este texto sustenta, comunicação não é apêndice da organização pública: ela a constitui. A administração existe na e pela comunicação, onde se forjam identidade, sentido e legitimidade.

Sob esse enquadramento, não se comunicam apenas discursos oficiais e produtos de mídia. Comportamentos de dirigentes e servidores, símbolos e marcas, documentos e regulamentos, tecnologias e sistemas, arquitetura e sinalização — além das interações cotidianas — são atos comunicativos que produzem e interpretam significados. A materialidade do Estado carrega e atualiza mensagens para os cidadãos, muito além do aparato formal de assessorias e departamentos de comunicação.



Essa visão amplia implica que a comunicação estratégica, orientada ao cidadão, seja parte indissociável da ação governamental. Rotinas administrativas e a prestação diária de serviços são práticas comunicativas em si e precisam ser analisadas, projetadas e geridas com esse horizonte: linguagem clara, acessibilidade, usabilidade das interfaces, transparência de procedimentos, proteção de dados, mecanismos de escuta e resposta, e métricas de qualidade percebida.

A legitimidade, e sua irmã gêmea, a credibilidade, é sustentada por comunicação republicana. Lideranças políticas e institucionais atuam como gestoras de recursos públicos e prestadoras de serviços à sociedade; seus atos, decisões e omissões comunicam prioridades, valores e compromissos. Desvios desses paradigmas geram custos reputacionais, políticos e financeiros, convertendo-se em comunicação negativa onerosa ao interesse público.

Assim, o foco da comunicação pública precisa se ampliar: não apenas “comunicar para fora”, mas reconhecer a comunicação como princípio organizador. Ela orienta prioridades, integra áreas, qualifica processos e atendimento e sustenta a legitimidade. Esse entendimento deve atravessar a missão de cada órgão e orientar a prática cotidiana de cada servidor, independentemente da posição hierárquica, com diretrizes claras, responsabilidades definidas e avaliação contínua dos resultados para o cidadão.

Se governança, capacidade gerencial, oferta de serviços, atendimento e execução de políticas demandam comunicação estratégica e eficiente, essas mesmas dimensões são comunicação em ato: desenham experiências, sinalizam valores e produzem confiança. Por isso, convém examinar, ainda que brevemente, a dimensão do Estado brasileiro.

Nos tópicos a seguir, destacaremos dimensões do Estado e a necessidade intrínseca de uma comunicação pública qualificada e de grande alcance, ancorada em direitos e em prestação de contas. Em caráter exploratório, abordaremos previdência, saúde, educação, meio ambiente e segurança, além de um breve panorama institucional-político.

Embora o papel da comunicação pública seja reconhecido, sua valorização prática é insuficiente frente à escala do Estado em um país continental, com forte diversidade regional e mais de 200 milhões de habitantes. As políticas e programas aqui examinados pedem uma comunicação robusta, tecnicamente qualificada, ética e sensível às realidades locais — parte constitutiva do funcionamento da máquina pública, não mera atividade fim-de-linha.

Melhor atendimento e maior eficiência não se limitam à ampliação de quadros e à distribuição territorial de serviços. Exigem incorporar a comunicação pública ao desenho e à operação das políticas: explicar direitos e procedimentos, ouvir e dialogar, reduzir assimetrias informacionais e orientar o cidadão no uso efetivo dos serviços. Essa é uma tarefa profissional, contínua e transversal — capaz de traduzir complexidade, organizar fluxos de informação e fortalecer a confiança.

Ao mesmo tempo, é contraproducente demonizar a administração quando seus movimentos não correspondem integralmente aos anseios sociais — sobretudo dos excluídos e vul-

neráveis. O caminho é aprimorar: corrigir falhas, elevar padrões e prestar contas com regularidade. Isso convoca uma comunicação pública estratégica e perene, integrada à gestão e orientada por critérios de utilidade, transparência e equidade.

Para situar a inserção da comunicação pública no Estado brasileiro, este tópico focaliza cinco campos de atuação: previdência social, saúde, educação (as maiores fatias do orçamento federal), meio ambiente e segurança. Antes deles, dois recortes transversais são introduzidos: serviços digitais — que reorganizam a experiência do cidadão e os requisitos de linguagem clara, acessibilidade e proteção de dados — e a dimensão institucional-política, que condiciona a legitimidade, a coordenação federativa e a prestação de contas. O objetivo é evidenciar como, em cada área, a comunicação não apenas difunde informações, mas estrutura relações, define expectativas e impacta a efetividade das políticas.

Panorama do Estado Brasileiro

O panorama a seguir introduz a dimensão do Estado brasileiro a partir de recortes institucionais e setoriais — institucional-geopolítico, previdência, saúde, educação, meio ambiente e segurança —, enfatizando tendências e implicações comunicacionais (linguagem clara, transparência ativa, coordenação de canais e atendimento). O foco não é fixar cifras, mas interpretar movimentos e ordens de grandeza que ajudam a compreender a escala e a dinâmica do Estado em seu cotidiano de políticas e serviços.¹

Dimensão Institucional-Geopolítica

De acordo com o Censo Demográfico de 2022, do IBGE, a população do Brasil alcança a marca de 203 milhões de habitantes. Com vasta extensão territorial, ocupa uma área de aproximadamente 8,5 milhões de quilômetros quadrados, o que torna o Brasil o quinto maior país do mundo em área. Em termos territoriais, o Brasil ocupa cerca de 47% da América do Sul e possui vasta extensão de costa no Oceano Atlântico.

Para se ter uma ideia do contingente de brasileiros, a soma da população de três estados brasileiros (Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo) tem cerca de 81 milhões de pessoas, número equivalente à população do maior país da Europa em habitantes – que é a Alemanha. Os três estados brasileiros superam ou equivalem a população dos principais países europeus como Reino Unido, França, Itália, Espanha, Polônia, Holanda, Bélgica, Portugal e Suécia,

¹ As análises utilizam bases estatísticas e documentais oficiais com atualização contínua e revisões periódicas. Os números refletem o estado mais recente das fontes no momento da coleta e devem ser lidos como estimativas qualificadas, não valores definitivos. Diferenças de escopo, periodicidade e metodologia entre as bases podem gerar pequenas variações. Atualizações futuras não invalidam as conclusões, desde que consideradas em seu contexto temporal e reconhecida a natureza evolutiva das estatísticas públicas. Algumas fontes apresentam dados que devem ser lidos como referenciais aproximativos, sujeitos a revisões posteriores.



Quanto às dimensões territoriais, o Reino Unido caberia dentro do estado de São Paulo. A Bahia é apenas um pouco menor do que a França. Mato Grosso do Sul é maior do que a Alemanha. Já o Ceará, com população semelhante à da Grécia, ultrapassa, em dimensões territoriais, aquele país. O Espírito Santo e Maranhão são, respectivamente, maiores do que a Suíça e a Itália. Por sua vez, Minas Gerais é maior do que a Espanha. Pernambuco, com cerca de 9 milhões de habitantes, tem território maior do que Portugal (10 milhões de habitantes) e a extensão territorial do Rio de Janeiro é um pouco maior do que a Dinamarca.

O território continental do País, aliado às características regionais, fazem do Brasil uma nação marcada pela heterogeneidade, desequilíbrios e situações particulares. Por exemplo, em muitos municípios de pequeno porte, de até 20 mil habitantes, a divulgação por meio de carros com alto falante é usada regularmente.

A dimensão federativa e demográfica do Brasil tensiona a comunicação pública: no universo de 5.570 municípios predominam as cidades com pequeno número de habitantes. De acordo com o Censo de 2022, 70,6% dos municípios têm até 20.000 habitantes. Juntos, 3.935 municípios concentram 33,5 milhões de moradores, o equivalente a 16,5% da população do país. Por outro lado, mais de 30% da população brasileira está concentrada em apenas 48 cidades com mais de 500 mil habitantes — um contraste que exige capilaridade e adaptações regionais de linguagem, canais e rotinas de atendimento (IBGE, 2024).

Um retrato específico a respeito da multiplicidade regional brasileira recai sobre a região Norte. A Amazônia Legal engloba a porção brasileira do bioma Amazônia, além de partes do Cerrado e do Pantanal, estende-se por cerca de 5 milhões de km², o que corresponde a cerca de 58,9% do território brasileiro (IBGE, 2024; AMAZÔNIA 2030, 2023). A Amazônia Legal é lar de 30 milhões de brasileiros e abrange nove estados: Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins, Mato Grosso e Maranhão (AMAZÔNIA LEGAL EM DADOS, 2024; IBGE, 2024).

A biodiversidade e a vasta gama de espécies e recursos hídricos tornam a região incomparável porque é habitat de cerca de 40 mil espécies de plantas; centenas de espécies de mamíferos; 1.300 espécies de aves; mais de 2.500 espécies de peixes (representando cerca de 85% dos peixes de toda a América do Sul). O rio Amazonas, maior do mundo em volume de água, percorre 3.165 km no território brasileiro e conta com dezenas de afluentes (MMA, 2006; WWF-BRASIL, s.d.; ANA, s.d.).

Nesse cenário, um indicador de alcance e interiorização é o programa radiofônico *A Voz do Brasil*, veiculado obrigatoriamente por 60 minutos em qualquer horário entre 19h e 22h, por todas as rádios do país, o que amplia a cobertura em áreas distantes dos grandes centros. Estimativas oficiais apontam que o programa conta com o potencial de cerca de 70 milhões de ouvintes. (AGÊNCIA BRASIL, 2021)

Esses dados dimensionam o desafio: a comunicação pública precisa ser robusta, tecnicamente qualificada e sensível às desigualdades territoriais para informar direitos, reduzir assimetrias e organizar o diálogo em escala nacional.



Para movimentar a máquina pública, o Brasil contava, em 2021, com cerca de 11,8 milhões de ocupados no setor público — civis e militares, nas três esferas —, o que correspondeu a aproximadamente 14% do total de ocupados no país, segundo a PNAD Contínua analisada pelo Atlas do Estado Brasileiro (CARVALHO, 2023; IPEA, s.d.)

Esta força de trabalho, na divisão dos três poderes, encontra-se assim distribuída: Executivo com 11,2 milhões, Judiciário com 290 mil e Legislativo com 284 mil servidores.

No âmbito federativo, os dados apontam para 7,13 milhões trabalhadores nos municípios, 3,5 milhões nos estados e 1,19 milhão de servidores na esfera federal.

As empresas estatais, contam com mais de 441 mil empregados diretos, admitidos por meio de concursos públicos.

No que diz respeito aos recursos humanos, os dados indicam o potencial da comunicação interna, seja nos alinhamentos, orientações e formação da cultura interna na administração pública, bem como a comunicação dos servidores públicos como agentes multiplicadores e construtores da reputação.

Serviços

Em 2018, a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) realizou a Pesquisa sobre Serviços Públicos de Atendimento do Governo Federal, iniciativa associada ao esforço de mapear e caracterizar a oferta de serviços ao cidadão. O trabalho contou com a coordenação do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e o apoio da Casa Civil, e identificou 2.704 serviços em 189 órgãos federais ao longo do ciclo 2016–2018 (ENAP, 2018a; KOGA et al., 2022, p. 16).

Embora com foco nos serviços digitais, a pesquisa revelou que, em 2018, de cada cem serviços públicos, cinquenta e oito (58,2%) são prestados pessoalmente no balcão. Em seguida, as formas de interação mais escolhidas foram página web (46,9%), correios (31,8%), e-mail (31%), telefônico (22,4%), e celular (2,3%). Certamente a evolução dos aplicativos móveis será detectada na próxima pesquisa, mas o que vale ressaltar, aqui, é o *mix* de canais e formatos que a comunicação pública deve gerenciar.

Sobre os serviços governamentais por meios eletrônicos, a pesquisa catalogou 1.740 serviços digitais ofertados por um total de 85 órgãos federais da administração pública direta e indireta. As áreas onde os serviços públicos mais estão presentes são educação (20,3%), administração e gestão pública (19,8%) e indústria (17,9%).

O estudo realizado com dez gestores de prefeituras de capitais brasileiras apontou que o setor público oferta maior número de serviços digitais para empresas privadas, seguidos dos públicos “cidadãos e famílias” e, por último, “empresas públicas ou de economia mista (42%).

São praticamente inexistentes mecanismos de feedback pelo serviço prestado. Três em cada quatro (75,2%) serviços não realizam nenhuma forma de avaliação da satisfação dos usuários. Já dois em cada três (62,7%) serviços que realizam avaliação da satisfação dos usu-

ários não disponibilizam os resultados destas avaliações. Um em cada quatro (23,2%) serviços públicos não sabe quanto tempo leva para ser entregue ao usuário.

As plataformas balcão (presencial) e digital devem ter a comunicação no cerne da oferta de serviços, com fluxo de orientações claras para as pessoas que vão se utilizar dos serviços ou políticas públicas. Muitas vezes, o olhar da comunicação (que é acoplado à visão dos cidadãos) possibilita rever processos, modificar rotinas, redesenhar etapas de modo que os usuários tenham uma experiência melhor e as interações sejam mais facilitadas.

Dimensão Previdenciária

A maior fatia do orçamento público é destinada aos gastos de Previdência. A cifra é de quase 1 trilhão de reais (Lei Orçamentária Anual 2025) e destina-se a honrar o seguro social que o trabalhador adquiriu por meio de contribuições mensais – e que irá ter acesso, no futuro, quando se aposentar.

Mas a Previdência Social inclui proteção contra riscos, por exemplo, perda de rendimentos por conta de doença, acidentes de trabalho, invalidez e outras situações penosas. Entre os benefícios assegurados há também salário-maternidade que garante renda durante o período que as mulheres ficam afastadas do trabalho após o nascimento de uma criança, ou adoção.

Dos quase 41 milhões de benefícios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), as aposentadorias são mais da metade. O INSS tem 23,5 milhões de aposentados no país. Desse total, 12,1 milhões são mulheres e 11,4 milhões, homens. Não declaram o gênero: 1,6 mil pessoas. Os números fazem parte da folha de pagamentos de dezembro de 2024. (obs. em maio de 2025, investigações da Polícia Federal detectaram que cerca de R\$ 6,3 bilhões foram desviados de aposentados e pensionistas. O esquema criminoso afetou 4,1 milhões de pessoas que não autorizaram os débitos indevidos. A gestão do cadastro de 41 milhões de brasileiros, portanto, é extremamente valiosa, tanto do ponto de vista da gestão pública eficiente, como do relacionamento, pertencimento e acolhimento).

Além das aposentadorias, o INSS paga pensões, auxílios por incapacidade temporária, auxílios-doença, auxílios-reclusão e benefícios assistenciais para 17,5 milhões de brasileiros e brasileiras.

Dimensão Saúde

A Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2025 informa que orçamento total previsto para a saúde alcança R\$ 245,1 bilhões. Os investimentos e gastos em saúde somente são superados pelos R\$ 972,4 bilhões destinados para assegurar as aposentadorias conquistadas pelos brasileiros e brasileiras.

O Sistema Único de Saúde (SUS) destaca-se como um dos maiores e mais complexos sistemas de saúde pública do mundo, garantindo acesso universal e gratuito à saúde para mais de 200 milhões de brasileiros. Seus números demonstram a grandiosidade e abrangência do sistema.



A infraestrutura é composta de mais de 120 mil unidades (hospitais, UBS, UPAs, Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), além de ambulatórios, laboratórios, centros de imagem e serviços de reabilitação. Em termos de recursos humanos, o SUS conta com equipes multiprofissionais em diversas áreas. Estes profissionais de saúde são responsáveis por milhões de consultas médicas, internações hospitalares, cirurgias (desde simples até transplantes) anualmente.

Em linhas gerais, o Ministério da Saúde informa que o SUS realiza cerca de 2,8 bilhões de atendimentos por ano — somando consultas, exames, procedimentos ambulatoriais e hospitalares, vacinação, entre outros. Isso equivale a aproximadamente 7,7 milhões de atendimentos por dia (estimativa aritmética a partir do dado anual) (AGÊNCIA GOV, 2024)

Cabe acrescentar, ainda: a maioria dos partos no Brasil é feita pelo SUS; o Programa Nacional de Imunização (PNI) oferece vacinas gratuitas; o Brasil é referência mundial em transplantes de órgãos, em grande parte realizados pelo SUS; milhões de brasileiros recebem atendimento odontológico gratuito; o SUS oferece atendimento em saúde mental; o SUS funciona em sistema de rede e cooperação que envolve governos federal, estadual e municipal.

Entre os desafios a serem enfrentados, cabe apontar, a fila de espera para consultas, exames e cirurgias, necessidade de aumentar investimentos, aprimorar a gestão (eficiência e transparência) e políticas de recursos humanos (falta de profissionais e necessidade de valorização).

O SUS é um sistema que precisa da participação da sociedade para atender plena e satisfatoriamente as necessidades da população, um patrimônio coletivo que precisa ser valorizado e fortalecido.

O Brasil dispõe de uma rede extensa de hospitais e estabelecimentos de saúde voltada ao atendimento da população. Consulta ao Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) em junho de 2025 indica um universo da ordem de centenas de milhares de estabelecimentos ativos no país, distribuídos por praticamente todos os municípios e com centenas de milhares de leitos vinculados ao SUS — quadro que inclui hospitais, clínicas, prontos-socorros, centros e postos de saúde, entre outras categorias (CNES/DATASUS, 2025).

No recorte hospitalar, estimativas recentes mostram a dimensão do parque instalado: em outubro de 2022, havia 6.399 hospitais (gerais e especializados) no Brasil, sendo 2.669 públicos e 3.370 privados, com 507.380 leitos no total (BITTAR, 2024). Publicações setoriais indicam que a rede privada se mantém na casa de 4,4–4,6 mil hospitais na primeira metade da década (FBH, 2022).

Quanto à Atenção Primária, o Censo Nacional das Unidades Básicas de Saúde 2024 registrou 44.938 UBS respondentes, distribuídas por todas as regiões, oferecendo um retrato atualizado da capilaridade e das condições de oferta de serviços (BRASIL, 2025a; BRASIL, 2025b).

Em termos de pessoal, a Enfermagem contabilizava cerca de 2,54 milhões de profissionais em 2021, com 85% de mulheres e mais de 60% com até 40 anos; parcela expressiva relatava



manter mais de um vínculo de trabalho (COFEN, 2021). Já a Demografia Médica 2024 apontou 575.930 médicos ativos, o que equivale a 2,81 médicos por mil habitantes, maior valor da série histórica até então (CFM, 2024).

A dependência do SUS segue alta: segundo a Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) 2019, 7 em cada 10 pessoas que procuram atendimento recorrem à rede pública, indicador que sustenta a centralidade do SUS no acesso à saúde (IBGE, 2020).

Na odontologia, levantamento divulgado pelo Conselho Federal de Odontologia (CFO) em parceria com a ABIMO mostrou que 68% dos brasileiros visitaram dentista no último ano, mas apenas 23% buscaram atendimento pelo SUS; a frequência é maior entre pessoas com maior escolaridade, revelando desigualdades de acesso (CFO/ABIMO, 2025).

A pesquisa também revelou que a renda tem forte correlação com a frequência de consultas: 80% das pessoas que ganham mais de 10 salários-mínimos frequentaram regularmente o dentista, enquanto apenas 59% das pessoas com até um salário mínimo buscaram atendimento odontológico.

A política “Brasil Sorridente, do Ministério da Saúde”, tem sido fundamental para a expansão do acesso à saúde bucal no SUS. Dados indicam que cerca de 48% dos dentistas cadastrados no CNES realizam atendimento no SUS. Estima-se que o programa Brasil Sorridente já tenha atendido cerca de 80 milhões de pessoas.

Por fim, a dimensão da saúde pública no Brasil tem sido objeto de atenção de especialistas de vários países, além de organismos internacionais. Alguns programas são considerados referência mundial, por exemplo: Saúde na Família (desde 1994), Programa de Vacinação (1973), Controle de HIV/Aids (1996), Transplantes, Tratamento contra Hepatite C (2017) e Controle do Tabagismo (1996).

Dimensão Educação

O universo da educação brasileira impressiona: quase 50 milhões de estudantes, mais de 2 milhões de professores e cerca de 180 mil unidades educativas distribuídas por todo o País. Famílias, comunidades e rede de profissionais e pesquisadores também integram a ampla audiência da educação brasileira (INEP, 2025).

De acordo com a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2025, o orçamento federal para a função Educação alcança R\$ 159,86 bilhões, compondo um dos maiores blocos de despesa social do País, ao lado de Previdência, Assistência Social e Saúde (MPO, 2025).

Com base nos dados do Censo Escolar 2024 divulgado pelo Ministério da Educação, por meio do Inep, o Brasil tem 47,1 milhões de estudantes, distribuídos em 179,3 mil escolas, na rede pública e privada (INEP, 2025). Os dados consideram todas as etapas e modalidades (fundamental, médio, EJA, profissionalizante e educação especial). O ensino fundamental, maior etapa da educação básica, conta com c. 26 milhões de alunos e o ensino médio com c. 7,8 milhões (INEP, 2025).



Atuam na rede de educação básica brasileira cerca de 2,3 milhões de professores e 163.987 diretores. 80,6% dos diretores são do sexo feminino e 91,4% têm formação superior (INEP, 2025).

Já o Censo da Educação Superior 2023 informa que há no Brasil 2.580 instituições de educação superior, sendo 87,8% (2.264) privadas e 12,2% (316) públicas. O número de matrículas alcançou mais de 9,9 milhões; os estabelecimentos privados concentram cerca de 80% das matrículas (7,9 milhões), cabendo às instituições públicas cerca de 2 milhões de estudantes (INEP, 2024a; MEC, 2024). O corpo docente no ensino superior soma 327.966 professores (177.599 na rede pública e 150.367 na rede privada) (INEP, 2024b).

Ainda na dimensão educativa, há inúmeros programas e políticas (algumas multissetoriais, como o Programa Bolsa Família, com impacto direto na permanência escolar) que estabelecem tarefas estratégicas para a comunicação pública: PNE, Fundeb, PNEM/EJA, Caminho da Escola, PNAE, SisU, Fies, Prouni, além de ações de alfabetização e valorização docente (MEC, 2024; INEP, 2025).

Um breve retrato do Enem 2024 ajuda a dimensionar a energia comunicativa mobilizada: foram 4,325 milhões de inscritos confirmados, com aplicação em 1.753 municípios, mais de 10 mil locais e c. 140 mil salas (INEP, 2024c; AGÊNCIA BRASIL, 2024).

A edição de 2024 do Enem teve 4,325 milhões de inscritos confirmados. A prova foi aplicada em 1.753 municípios, em mais de 10 mil locais de prova e aproximadamente 140 mil salas. Mais de 300 mil pessoas atuaram como colaboradores na operação do Enem atividade de ingresso às universidades e que envolve permanente diálogo com professores, estudantes, familiares e especialistas (AGÊNCIA BRASIL, 2024).

Dimensão Segurança

O Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024 chama atenção para o fato de que, em 2023, o país atingiu recorde de despesas empenhadas com segurança pública, totalizando R\$ 137,9 bilhões (FBSP, 2024a).

Em 2023, com base no estudo “Raio-X das Forças de Segurança Pública” do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, o Brasil possuía um efetivo de 796 mil profissionais distribuídos em mais de 1.500 órgãos federais, estaduais, distritais e municipais — 86 polícias, 25 corpos de bombeiros, 17 perícias técnicas e cerca de 1,5 mil guardas municipais. A Polícia Militar é a maior força, com 404,8 mil homens e mulheres; a Polícia Civil vem em seguida, com quase 96 mil policiais; e a Polícia Penal, com 94,6 mil pessoas. O Corpo de Bombeiros tem efetivo de 60 mil profissionais; as Perícias Técnicas, 18 mil servidores; e as Guardas Municipais, 95 mil integrantes em 1.467 unidades (FBSP, 2024b).

Embora não exista registro atualizado e informações centralizadas, estima-se que existem cerca de 3.500 a 4.000 delegacias da Polícia Civil distribuídas pelos estados. Já a Polícia Federal possui 27 superintendências regionais, enquanto a Polícia Rodoviária mantém 150 delegacias em todo o País. Quanto às unidades da Polícia Militar, estima-se a existência de milhares de unidades incluindo destacamentos menores e bases comunitárias.



Tendo como referência o ano de 2023, o Anuário aponta que 46 mil brasileiros e brasileiras foram vítimas fatais de mortes violentas intencionais. O Brasil apresenta uma das maiores taxas de violência letal do mundo. Com apenas 3% da população mundial, o país, sozinho, responde por cerca de 10% de todos os homicídios cometidos no planeta. Os níveis de violência, aqui, constituem-se num grave problema para a sociedade.

Quanto aos crimes contra o patrimônio pessoal, 937 mil pessoas foram vítimas de furtos e roubos, inclusive de veículos, e houve a ocorrência de quase 2 milhões casos de estelionatos.

A ação policial também aumenta, tristemente, as estatísticas. De acordo com o Anuário as polícias brasileiras mataram 6.429 pessoas em 2023, um aumento de 5,8% em relação ao ano anterior.

Três estados (Roraima, Amapá e Tocantins) têm um número de policiais militares em atividade superior ao previsto, enquanto dezoito estados operam com efetivo inferior às necessidades. A falta de investimento, desvalorização da carreira e crescente letalidade policial são apontadas como causas da redução do efetivo, informa o relatório.

Todo este panorama alarmante, acrescido do crescente poder de milicianos, aliados ao tráfico de drogas, desafia fortemente a gestão pública de segurança e revela o quanto a comunicação pública é arma poderosa para campanhas permanentes, seja junto às forças policiais, seja junto às comunidades.

Um outro dado, doloroso, diz respeito às ocorrências criminosas contra as mulheres. A violência contra as mulheres contabiliza 1.467 homicídios (nove, em cada dez autores, são homens), cerca de 780 mil ameaças, 77 mil casos de perseguição (*stalking*), 38,5 mil episódios de abuso psicológico, mais de 41 mil casos de importunação sexual e 2.797 tentativas de feminicídio. A violência contra a mulher e vulneráveis expõe, ainda, o absurdo recorde de 84 mil casos de estupro em 2023. Quando somadas, as modalidades de violência afetaram 1,2 milhão de mulheres. Repetindo: 1 milhão e 238 mil mulheres foram vítimas de algum tipo de violência em 2023.

Dimensão Ambiental

O Executivo Federal é o principal responsável pela formulação e implementação de políticas ambientais no Brasil, atuando por meio de diversos órgãos e programas. Os principais órgãos federais, além do Ministério do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas (MMA), são o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), que cuida da fiscalização e licenciamento ambiental e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), que faz a gestão de parques nacionais e reservas biológicas. O ICMBio administra 334 unidades de conservação, cobrindo 9% do território brasileiro.

Considerando órgãos ambientais regionais e secretarias municipais e estaduais, estima-se que, atualmente, 25 mil profissionais atuam na agenda ambiental, fiscalização e gestão de unidades de conservação.



A gestão ambiental é descentralizada, mas nem todos os 5.570 municípios brasileiros possuem estrutura ambiental robusta, ou sequer conselhos de meio ambiente atuantes. Especialistas apontam que a estrutura é insuficiente diante da extensão territorial do País, das ameaças à natureza (incêndios, ocupações clandestinas etc.), da administração de conflitos nas atividades de geração de energia, além dos desafios ambientais na agenda contemporânea.

Para uma ideia do problema, em 2001, o Ibama tinha 6.000 trabalhadores; hoje, são 2.500, com previsão de 1.000 deles se aposentarem até 2026. Menos de 300 analistas são responsáveis por licenciar empreendimentos em todo o país, incluindo apenas 17 servidores para o setor de energia.

Apesar dos sérios desafios estruturais na administração pública, o Brasil tem um histórico de políticas ambientais notáveis e um potencial imenso na liderança de energia sustentável. Tem também diferenciais, iniciativas e resultados que o credenciam como parte da solução para as questões ambientais globais – sobretudo no desafio global de financiamento para economia de baixo carbono.

O País tem se destacado nas Conferência da ONU sobre Mudanças Climáticas (COP) e está comprometido com a meta ambiciosa de redução de emissões de 50% até 2030, neutralidade climática até 2050 (zero impacto sobre o clima) e eliminar o desmatamento ilegal até 2028, além de apoio internacional à redução de metano.

Na questão ambiental, o País restaurou 16 milhões de hectares de florestas nativas em recuperação e o programa de gestão de resíduos sólidos reduziu em 20% o número de lixões a céu aberto. Operamos o maior programa de biocombustíveis e energias renováveis representam 84% da nossa matriz elétrica, gerando o recorde de empregos em energia solar e eólica.

Cabe, citar, ainda, o Programa Águas Brasileiras que tem como meta plantar 100 milhões de árvores, o Novo Marco do Saneamento Básico, que trará tratamento de esgoto para mais de 100 milhões de pessoas e o incremento do modal ferroviária (mais 5 mil quilômetros de trilhos) com redução de 75% das emissões no transporte de cargas. Por fim, o Programa Nacional de Crescimento Verde, que financia iniciativas verdes, públicas ou privadas, voltadas à redução de emissões, conservação florestal e uso racional de recursos naturais.

O Estado como presença estruturante e comunicante

Como consideração final sobre o panorama do Estado brasileiro, importa ressaltar que ele não se limita à materialidade de prédios, repartições e equipes: o Estado também se expressa em normas, rotinas, serviços, sinais e símbolos que organizam o cotidiano de milhões de pessoas. Essa dimensão simbólica molda percepções de autoridade, segurança e legitimidade — frequentemente atravessadas por tensões: carência e abundância, eficiência e ineficiência, centralização e fragmentação.

A escala e o alcance institucional impressionam, mas é sobretudo pelo impacto material — alocação de recursos, regulação de mercados, redistribuição de renda e provisão de serviços



— que o Estado atua como indutor de desenvolvimento e mediador de desigualdades, ainda que, por vezes, reproduza assimetrias históricas. Descrever sua atuação como de “grande escala e alto impacto distributivo e regulatório” reconhece a amplitude do aparato e a complexidade de seus efeitos — capazes de incluir e também de excluir —, impondo avaliação contínua segundo critérios de eficiência, equidade e legitimidade democrática.

Sem desconsiderar os gargalos sociais que constroem o desenvolvimento, o conjunto de números e frentes de atuação do Estado impõe um mandato claro à comunicação pública: ser transversal, contínua e orientada ao cidadão. Isso significa qualificar informação e diálogo, ampliar escuta, explicar direitos e procedimentos, dar transparência a escolhas e resultados e sustentar rotinas de prestação de contas. Em especial, requer ampliar a oferta de informação de utilidade pública — não como autopromoção, mas como serviço: linguagem simples, acessibilidade, segmentação por perfis e territórios, métricas de compreensão e alcance.

Em suma, a constatação de um Estado presente em múltiplas esferas — nas políticas, na infraestrutura que regula a vida social e nas instituições que definem contornos da cidadania — é um chamado para que a comunicação pública ocupe posição estratégica. Não apenas “divulgar”, mas estruturar experiências de atendimento e participação; coordenar canais e rotinas à luz do princípio de que tudo comunica; e operar como dimensão constitutiva da ação governamental, orientada por utilidade, equidade e *accountability*. Assim, a presença cotidiana do Estado converte-se, efetivamente, em valor público.

A visão dos gestores de comunicação

O panorama sobre o Estado brasileiro descrito aqui de forma exploratória, mas realçando a extensa ramificação e diversidade de atuação estatal, impulsiona um movimento de escuta dos gestores de comunicação.

Estudo com gestores de estruturas de comunicação de dez capitais brasileiras evidencia um quadro complexo e desafiador, atravessado por tensões estruturais, institucionais e operacionais que impactam o cotidiano da comunicação estratégica no nível municipal — da definição de prioridades e governança dos fluxos informacionais à coordenação inter-setorial, passando por limitações de recursos, capacidades e rotinas de prestação de contas (DUARTE et al., 2025).

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, influencia-



dores, 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.

Tal desarticulação e desintegração pode sugerir, ainda, a explicação de que a premissa “tudo comunica” é ignorada. As estruturas de comunicação, sem construírem identidade organizacional e coesão comunicativa, acabam por ter pouca ou nenhuma capacidade de operar o alinhamento interno quanto ao axioma “tudo comunica”. A comunicação confinada ao padrão campanhas publicitárias, relações públicas ou ações jornalísticas nas redes e na mídia tradicional perde eficácia sem equalizar o volume comunicativo que a organização faz por outros meios. Reforçando: no setor público, comunicar não é apenas divulgar. Cada fila, cada formulário, cada licitação, cada gesto de um dirigente dispara mensagens poderosas para os cidadãos.

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 que se torna rotina, 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).

Um 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.

Por sua vez, os contrastes entre as estruturas das Prefeituras e das Assembleias Legislativas reforçam a importância de análises que considerem as especificidades políticas, administrativas e funcionais de cada tipo de instituição pública.

CONCLUSÃO

A presença capilar do Estado no cotidiano — nas rotinas de serviços, nas regras, nos espaços e nas interações — torna a comunicação uma infraestrutura constitutiva da ação pública. Assumi-la como prática fundadora da gestão implica reconhecer seu papel de mediação entre governo e sociedade, de construção de legitimidade institucional e de



promoção de uma esfera pública plural. Isso se traduz em participação qualificada da comunicação nos momentos de formulação, execução e avaliação de políticas, articulando escuta, linguagem simples, transparência e prestação de contas como rotinas de gestão, não como iniciativas episódicas.

O exame das dimensões de previdência, saúde, educação, meio ambiente e segurança evidencia um traço comum: a efetividade das políticas depende da capacidade de reduzir assimetrias informacionais e organizar expectativas em múltiplas escalas (nacional, estadual e municipal), respeitando contextos e desigualdades regionais. Estruturas de comunicação devem ser desenhadas “a partir da política”, com governança clara de canais (presenciais e digitais), segmentação de públicos, coordenação intersetorial e indicadores de desempenho que permitam aprender com o uso real dos serviços. Em outras palavras, cada dimensão do Estado exige arranjos comunicacionais específicos, tecnicamente qualificados e sensíveis ao território, para traduzir complexidade em orientação prática ao cidadão.

A dimensão do Estado brasileiro — extensa, federativa e tripartida — impõe que a comunicação, enquanto infraestrutura da ação pública, opere por compreensão de importância, potencial e responsabilidade. E não é possível imaginar uma coordenação ampla, mas por instituição, todas com a mesma bússola.

O caminho viável é construir uma compreensão coletiva traduzida em um núcleo comum de princípios e práticas: diretrizes como linguagem simples, acessibilidade, transparência ativa, escuta qualificada, proteção de dados e foco no cidadão em todas as etapas dos processos de comunicação. É preciso estabelecer padrões de compreensão da importância e capacidade da comunicação para que diferentes órgãos o incorporem de modo compatível às suas funções, territórios e públicos.

A natureza perene dos comunicadores de carreira protege a comunicação dos ciclos de alternância e da rotatividade decorrentes da mudança de governos. Mais do que reagir a essa (legítima) alternância no poder, a função de comunicação precisa ser estruturada no Estado e acoplada às políticas públicas e aos programas governamentais — o que implica equipes estáveis, qualificadas, selecionadas por mérito, não rotativas nem instaladas de forma precária.

Cabe salientar quatro aspectos centrais que justificam postos ocupados por especialistas em comunicação pública: (i) a comunicação é infraestrutura da ação estatal, não apêndice; (ii) é indispensável para a governança de canais e processos que alinham o que o Estado faz ao que o Estado diz; (iii) a escala e a capilaridade do Estado exigem memória institucional — comunicar em escala requer padrões, protocolos e preservação de saberes acumulados ao longo do tempo; (iv) a prestação de contas contínua, dever constitucional, deve ser alavancada pela comunicação, pois a confiança pública depende de rotinas duradouras de informação clara e transparente sobre o que o Estado faz, como faz, como gasta o orçamento e com quais resultados.

A dimensão comunicacional do Estado brasileiro, como visto, é constitutiva da ação pública e não mero acessório de governo. Sua capilaridade — presente em 5.570 municípios e em



setores estratégicos como saúde, educação e previdência — demanda visão estratégica, estruturas técnicas e equipes profissionalizadas, capazes de dialogar e oferecer respostas efetivas aos cidadãos.

Nesse contexto, a valorização do profissional e da carreira de comunicação, ancorada em ingresso meritocrático e qualificação técnica, configura medida estrutural para fortalecer a capacidade institucional do Estado. Dados apresentados por comunicadores revelam “equipes enxutas, orçamentos restritos e deficiências na infraestrutura tecnológica” (DUARTE, 2023; 2025), que limitam a atuação das áreas. Mais do que isso, persiste incompreensão sobre o papel e o potencial da comunicação para ajudar o Estado a cumprir sua missão — fragilidade que compromete a efetividade da ação pública. Para superá-la, é necessário reposicionar a comunicação como função transversal e estratégica, de responsabilidade difusa, liderada por gestores e profissionais da área.

Superar o paradigma da comunicação promocional, instrumental e periférica exige afirmá-la como prática estruturante da gestão e do diálogo com a sociedade. Trata-se de reposicionar um processo essencial como função estratégica, transversal à tomada de decisão e alinhada à ideia de que “tudo comunica”: procedimentos, tempos de resposta, formulários, sinalização, arquitetura, tecnologias, atitudes de dirigentes e servidores. Nessa perspectiva, comunicar é desenhar experiências públicas coerentes com valores republicanos; integrar monitoramento de contexto, evidências e coprodução com usuários; antecipar riscos e responder com responsabilidade. O resultado esperado não são apenas mais mensagens, mas diálogos, interações, acesso e participação cidadã que sustentem cooperação, confiança e legitimidade. Saem as trombetas; entra a infraestrutura comunicante do Estado, orientada a resultados.

Ativar, de forma estratégica, a materialidade e a capilaridade do Estado, com foco no cidadão e em suas necessidades, é condição para ampliar o acesso a direitos, qualificar a entrega de políticas e fortalecer o pacto democrático. O compromisso proposto é simples e exigente: fazer da comunicação um componente estrutural da política pública, orientado por utilidade, equidade e prestação de contas, para que a presença cotidiana do Estado se traduza, de fato, em valor público para todos.



BIBLIOGRAFIA

AGÊNCIA BRASIL. *Com 70 milhões de ouvintes, A Voz do Brasil é celebrada no Sem Censura*. Brasília, 28 set. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-09/com-70-milhoes-de-ouvintes-voz-do-brasil-e-celebrada-no-sem-censura>. Acesso em: 1 out. 2025.

AGÊNCIA BRASIL. *Enem 2024 terá 140 mil salas de provas em 1.753 cidades*. Brasília, 23 out. 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2024-10/enem-2024-tera-140-mil-salas-de-provas-em-1753-cidades>. Acesso em: 2 out. 2025.

AGÊNCIA GOV. *Sistema Único de Saúde comemora 34 anos de democracia e cidadania*. Brasília, 19 set. 2024. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202409/sistema-unico-de-saude-comemora-34-anos-de-democracia-e-cidadania>. Acesso em: 2 out. 2025.

AMAZÔNIA 2030. *Fatos da Amazônia – Meio ambiente e uso do solo*. Belém: Amazônia 2030, 2023. Disponível em: https://amazonia2030.org.br/wp-content/uploads/2023/01/FatosdaAmazonia_Meioambiente_e_usodosolo.pdf. Acesso em: 2 out. 2025.

AMAZÔNIA LEGAL EM DADOS. *Perfil demográfico – população (PNAD/IBGE)*. 2024. Disponível em: <https://amazonialegalemdados.info/>. Acesso em: 2 out. 2025.

ANA – AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO. *Rio Amazonas*. Brasília: ANA, s.d. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/panorama-das-aguas/diviso-es-hidrograficas/rios-do-brasil/rio-amazonas>. Acesso em: 2 out. 2025.

BITTAR, O. J. N. V. *Hospitais e leitos públicos e privados no Brasil (2023–2024)*. *Revista de Administração em Saúde*, 2024. Disponível em: <https://cqh.org.br/ojs-2.4.8/index.php/ras/article/download/403/605>. Acesso em: 2 out. 2025.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986. p. 401–408.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. *Relatório agregado das empresas estatais federais 2025: ano-base 2024*.

Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/estatais/relatorio>. Acesso em: 30 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Portal do Ministério da Previdência Social*. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br>. Acesso em: 2 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES)*. Brasília, DF. Disponível em: <http://cnes.datasus.gov.br/>. Acesso em: 2 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. *DATASUS: painel de monitoramento do SUS*. Brasília, DF. Disponível em: <https://datasus.saude.gov.br/>. Acesso em: 2 out. 2025.

CARVALHO, S. S. de. A evolução dos servidores sem vínculo no emprego público no Brasil entre 1992 e 2021. In: LOPEZ, F. G.; CARDOSO JUNIOR, J. C. (orgs.). *Trajetórias da burocracia na Nova República: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985–2020)*. Brasília: Ipea, 2023. p. 197–235. DOI: 10.38116/978-65-5635-047-9/capitulo6. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstreams/96c50816-e608-4803-8a-40-122622750c55/download>. Acesso em: 2 out. 2025.

CFM – CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. *Demografia Médica 2024: principais resultados*. Brasília: CFM, 2024. Disponível em: <https://portal.cfm.org.br/noticias/aumento-recorde-no-total-de-medicos-no-pais-pode-ser-cenario-de-risco-para-a-assistencia-avalia-conselho-federal-de-medicina/>. Acesso em: 2 out. 2025.

CFO; ABIMO. *Censo da Odontologia no Brasil: principais achados (2023–2024)*. Brasília: CFO/ABIMO, 2025. Disponível em: <https://website.cfo.org.br/cfo-e-abimo-apresentam-dados-atualizados-sobre-o-censo-da-odontologia-no-brasil/>. Acesso em: 2 out. 2025.

COFEN – CONSELHO FEDERAL DE ENFERMAGEM. *É necessário olhar para quem mais preci-*



sa. Brasília: COFEN, 26 ago. 2021. Disponível em: <https://www.cofen.gov.br/e-necessario-olhar-pa-ra-quem-mais-precisa/>. Acesso em: 2 out. 2025.

CNES/DATASUS. *Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – consultas e painéis (TabNet/ElasticNES)*. Brasília: Ministério da Saúde, 2025. Disponível em: <https://cnes.datasus.gov.br/>; <https://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?cnes/cnv/estabbr.def>. Acesso em: 2 out. 2025.

CRAIG, R. T. Communication theory as a field. *Communication Theory*, v. 9, n. 2, p. 119–161, 1999.

DATAPREV – EMPRESA DE TECNOLOGIA E INFORMAÇÕES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. *Página institucional (competências)*. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/aces-so-a-informacao/institucional/competencias/dataprev>. Acesso em: 2 out. 2025.

DUARTE, J. A. M. Instrumentos de comunicação pública. In: DUARTE, J. A. M. (org.). *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 59–71.

DUARTE, J. A. M.; HERINGER, L.; LIMA, D. S.; FREITAS, F. N.; BRITO, J. P. S. G.; JESUS, L. F.; SCHNEIDER, L. L. C.; GONÇALVES, P. D.; PAULENAS, P. P.; NUNES, P. G. V. Desafios na gestão da comunicação em assembleias legislativas. In: BUENO, W. da C. (org.). *O jornalismo na comunicação organizacional: temáticas emergentes*. São Paulo: JORCOM/Contexto Comunicação e Pesquisa, 2023. v. 1, p. 91–114.

DUARTE, J. A. M.; HERINGER, L. P.; MENDES, A.; FERNANDES, D. V.; PRAZERES, D.; MARTINS, F. D.; GOUVEIA, G.; AZEVEDO, M. C.; MAZZARO, N.; JARDIM, S. B.; SCHNEIDER, V. C.; PALHARES, W. Desafios na gestão da comunicação em prefeituras de capitais brasileiras. In: HERINGER, L. P.; BUENO, W. da C.; SENA, K. E. R.; LINS, L. A. (orgs.). *Comunicação pública e governamental: extensão, debates e práticas*. Belo Horizonte: PUC Minas; ABCPública, 2025. No prelo.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Pesquisa sobre serviços públicos de atendimento do governo federal*. Brasília: ENAP, 2018. (Cadernos ENAP, n. 55). Disponí-

vel em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3217/4/Caderno%20Enap%2055.pdf>. Acesso em: 2 out. 2025.

FARIA, A. M.; CHIRNEV, L. *Guia de comunicação pública*. Brasília, DF: Associação Brasileira de Comunicação Pública, 2021.

FBH – FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE HOSPITAIS. *Cenários dos hospitais no Brasil – 2022*. Brasília: FBH/CNSaúde, 2022. Disponível em: <https://cnsaude.org.br/wp-content/uploads/2022/07/CNSAUDE-FBH-CENARIOS-2022.pdf>. Acesso em: 2 out. 2025.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública: 2024*. São Paulo: FBSP, 2024a. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/253>. Acesso em: 2 out. 2025.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Raio-X das forças de segurança pública do Brasil*. São Paulo: FBSP, 2024b. Disponível em: https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/estadopresente/publicacao/2024_raio-x_for-cas_seguranca_publica_brasil.pdf. Acesso em: 2 out. 2025.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Amazônia Legal (mapa e informações gerais)*. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/mapas-regionais/15819-amazonia-legal.html>. Acesso em: 2 out. 2025.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa de informações básicas municipais (MUNIC) e Censo Demográfico*. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 2 out. 2025.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *PNS 2019: sete em cada dez pessoas... vão à rede pública*. Rio de Janeiro: IBGE, 4 set. 2020. Disponível em: <https://agenciade-noticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28793-pns-2019-sete-em-cada-dez-pessoas-que-procuram-o-mesmo-servico-de-saude-vao-a-rede-publica>. Acesso em: 2 out. 2025.



IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *População estimada do país chega a 212,6 milhões de habitantes em 2024*. Agência de Notícias IBGE, Rio de Janeiro, 29 ago. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41111-populacao-estimada-do-pais-chega-a-212-6-milhoes-de-habitantes-em-2024>. Acesso em: 1 out. 2025.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Censo escolar 2024*. Brasília, DF: MEC/INEP, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/inep>. Acesso em: 2 out. 2025.

INSS – INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. *Meu INSS*. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/temas/meu-inss>. Acesso em: 2 out. 2025.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Atlas do Estado Brasileiro*. Brasília, DF: Ipea. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>. Acesso em: 2 out. 2025.

KOGA, N. M.; PALOTTI, P. L. M.; COUTO, B. G. C.; NASCIMENTO, M. I. B.; LINS, R. S. Uso, mediação e construção de evidências pela burocracia federal brasileira (EBAP 2022). Brasília: Sociedade Brasileira de Administração Pública, 2022. p. 15–17. Disponível em: <https://sbap.org.br/ebap-2022/586.pdf>. Acesso em: 2 out. 2025.

LASSANCE, A. *Como construir políticas públicas, programas e projetos prontos para o monitoramento e a avaliação? Um guia prático de análise ex ante*. Brasília, DF: Ipea, 2025a. 231 p. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/17322>. Acesso em: 29 set. 2025.

LIMA, A. M. P.; FARIA, A. M.; BERALDO, P. E. P. Comunicação pública nos municípios brasileiros. *Organicom – Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas*, São Paulo, ano 21, n. 45, p. 238, maio/ago. 2024.

LOPEZ, F. G.; CARDOSO JUNIOR, J. C. Introdução. In: LOPEZ, F. G.; CARDOSO JUNIOR, J. C. (orgs.). *Trajetórias da burocracia na Nova República: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985–2020)*. Brasília: Ipea, 2023. p. 15–19. DOI: 10.38116/978-65-5635-047-9/introducao. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11743>. Acesso em: 2 out. 2025.

MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Uso e cobertura da terra na floresta amazônica*. Brasília: MMA, 2006. Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/estruturas/sbf_chm_rbbio/arquivos/uso_e_cobertura_da_terra_na_floresta_amaznica.pdf. Acesso em: 2 out. 2025.

MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Portal do Ministério do Meio Ambiente*. Brasília, DF. Disponível em: <https://mma.gov.br/>. Acesso em: 2 out. 2025.

MPO – MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. *Orçamento Cidadão | LOA 2025*. Brasília: MPO, 25 jun. 2025. p. 15 (Figura 3 – Despesas por função). Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamento-cidadao/25_06_2025_1420_oc_loa_2025.pdf. Acesso em: 2 out. 2025.

UNDP – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Human Development Report 2023/2024: Reimagining cooperation in a polarized world*. New York: UNDP, 2024. Disponível em: <https://hdr.undp.org/>. Acesso em: 2 out. 2025.

WORLD BANK. *Gini index – Brazil*. Washington, DC: World Bank, 2025. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=BR>. Acesso em: 2 out. 2025.

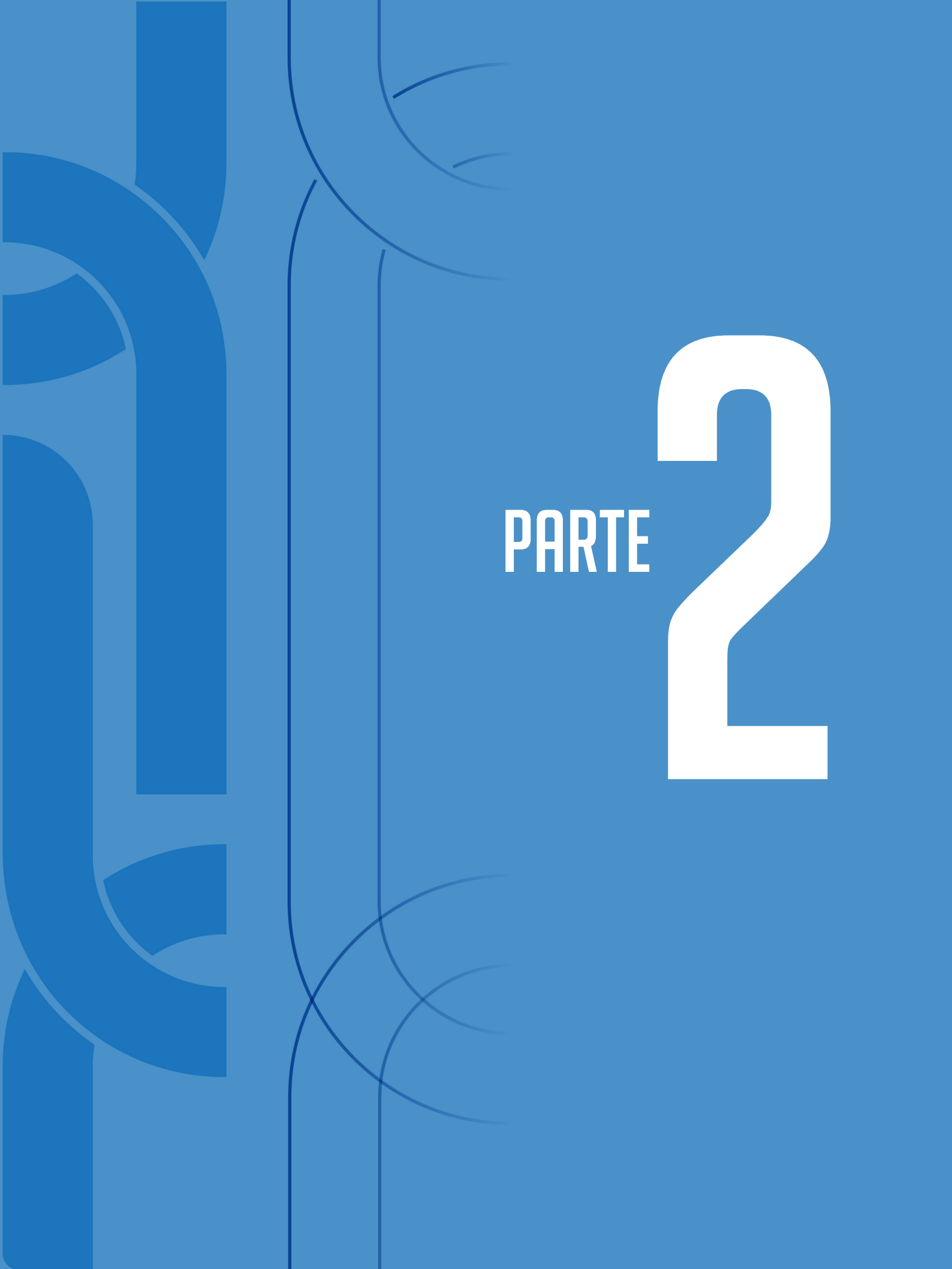
WWF-BRASIL. *Amazônia – biodiversidade*. São Paulo: WWF-Brasil, s.d. Disponível em: <https://www.wwf.org.br/nossosconteudos/biomas/amazonia/>. Acesso em: 2 out. 2025.



AUTORES

- » **Armando Medeiros de Faria:** Tem Mestrado em Ciências da Comunicação pela ECA/USP. Professor de Pós-Graduação da PUC-Minas. Idealizador e um dos autores do Guia de Comunicação Pública, da Associação Brasileira de Comunicação Pública. Foi diretor de comunicação e marketing do Banco do Brasil, coordenador do núcleo de comunicação da Secretaria de Comunicação da Presidência da República e chefiou a comunicação da Autoridade Pública Olímpica, na Rio-2016. Diretor da Conexão Pública e coordenador técnico do Projeto Legado de Brumadinho. Vice-presidente da ABCPública.
- » **Jorge Duarte:** Analista de comunicação da Embrapa, onde, entre outras funções, foi supervisor de Jornalismo, de Comunicação em C&T, gerente de comunicação estratégica e assessor da Presidência. Atuou na Secom da Presidência da República (2004-2012), onde foi diretor de Comunicação Pública. Pós-doutoramento em Comunicação (UnB). É presidente da Associação Brasileira de Comunicação Pública (ABCPública). Autor e organizador de livros e autor de pesquisas e artigos sobre temas relacionados à comunicação. Prêmio Jabuti Acadêmico 2024.



The background is a solid blue color. On the left side, there are large, stylized, overlapping geometric shapes in a darker shade of blue, resembling parts of a larger letter or logo. In the center-right area, the words "PARTE" and a large number "2" are written in white, bold, sans-serif font. The word "PARTE" is positioned to the left of the number "2".

PARTE 2



PARTE 2

TEMAS EM DEMOCRACIA,
JUSTIÇA E DIREITOS

Comunicação para a transparência e as transmissões das sessões plenárias do Supremo Tribunal Federal

Autoras:
Silvana de Freitas
Mariana Oliveira



RESUMO

O estudo de caso analisa a transmissão pela TV dos julgamentos do STF e mais recentemente de interrogatórios de réus como comunicação estratégica para transparência e legitimidade de atos e decisões judiciais.



CONTEXTO

Há 23 anos, o Supremo Tribunal Federal (STF) instalou a TV Justiça e o Brasil se tornou o primeiro país do mundo a transmitir todas as sessões plenárias da sua Corte Constitucional, ao vivo e na íntegra.

Desde o princípio, a política pública de transparência por meio das transmissões recebeu tanto elogios quanto questionamentos em relação a efeitos sobre o comportamento dos julgadores.

Alguns afirmavam que, por ser televisionado, ministros demoravam mais em seus votos e se preocupavam mais em justificar suas posições. Além disso, transformaria os ministros em personalidades famosas. Outros, porém, reconheceram, já na primeira hora, que a medida ampliava a transparência, ao tornar possível acompanhar e entender os motivos de decisões do STF de qualquer lugar do mundo, bastando ter acesso à internet, o que dá legitimidade institucional ao Tribunal.

A despeito das críticas, a transmissão de julgamentos irradiou-se para outros tribunais brasileiros, especialmente a partir de 2020, em razão da pandemia, que impôs o isolamento social, evidenciando boa aceitação da política pública pelo sistema de Justiça do país. Já em 2018, 41 dos 93 tribunais, entre superiores, federais e estaduais, transmitiam as sessões ao vivo, utilizando principalmente o YouTube, segundo levantamento do site Poder360.

Em junho de 2025, o STF ampliou a publicização para a fase processual da ação penal pela tentativa de golpe de Estado no Brasil que envolve o ex-presidente da República Jair Bolsonaro. Pela primeira vez na história, foram transmitidos interrogatórios de réus. Essa ampliação representou o aprofundamento da política pública.

Alguns marcos

Em 17 de maio de 2002, o então presidente da Corte, ministro Marco Aurélio Mello, no exercício da Presidência da República, sancionou a Lei 10.461, que criou a emissora pública do Poder Judiciário, com a missão de ampliar o acesso da sociedade à Justiça e contribuir para a transparência de ações e decisões do Poder Judiciário.

Em 11 de agosto 2002, foi transmitida pela primeira vez uma sessão plenária, realizada três dias antes. Em 14 de agosto daquele ano, o televisionamento passou a ser ao vivo.

Em 2004, a Rádio Justiça começou a veicular os julgamentos. Em 2009, foi a vez dos canais do STF e da TV Justiça no YouTube iniciarem as transmissões.



Entre agosto e dezembro de 2012, o Plenário do Tribunal realizou o julgamento mais longo da sua história, o chamado processo do mensalão, que ocupou 53 sessões. A partir daí, os ministros do Supremo, cujas fisionomias ainda eram ignoradas por muitos cidadãos, passaram a ser tão conhecidos como cantores ou outras pessoas famosas.

Em abril de 2024, o sinal da TV Justiça começou a ser enviado para o satélite em alta definição, HD, melhorando a qualidade do conteúdo distribuído e utilizado também por outras emissoras.

Desde o início da pandemia de Covid-19, em 2020, quando foi necessário o distanciamento social, os julgamentos das duas turmas, compostas por cinco ministros cada, começaram a ser transmitidos pelo Youtube. Mas a primeira vez na TV foi em junho de 2024, quando a Primeira Turma tornou réus os acusados de planejar o assassinato da vereadora do Rio de Janeiro Marielle Franco e do motorista Anderson Gomes, instaurando a ação penal.

Um aplicativo (TV Justiça +) foi lançado em agosto de 2024 e reúne todo o conteúdo de julgamentos históricos exibidos desde 2002.

Em junho de 2025, pela primeira vez na história do STF houve veiculação de atos da fase da instrução de ação penal. Antes disso, na fase anterior ao julgamento, apenas audiências públicas de processos sobre constitucionalidade de leis eram transmitidas ao vivo. A estreia ocorreu nos interrogatórios dos réus do chamado núcleo crucial da tentativa de golpe de Estado, entre os quais o ex-presidente Jair Bolsonaro.

Entre os dias 9 e 10 de junho de 2025, houve o televisionamento dos interrogatórios dos réus da ação penal 2668, sob julgamento no Supremo Tribunal Federal (STF). Entre 2 e 11 de setembro, o julgamento foi televisionado – no último dia, mais de 1 milhão de pessoas acompanharam os canais do Youtube que retransmitiam a TV Justiça.

Interrogatório



STF sob ataques

O STF é o órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro, sendo composto por 11 ministros, indicados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado, após sabatina na Comissão de Constituição e Justiça. A escolha recai sobre brasileiros natos, com idade entre 35 e 70 anos, reputação ilibada e notável saber jurídico.

Entre as competências, está julgar autoridades como o presidente da República, senadores e deputados federais nas acusações de prática de crimes comuns, inclusive após a perda do mandato.

Alvo de ataques e de fake news, especialmente nas redes sociais, o Supremo experimenta desgaste de imagem perante parte da opinião pública. Uma pesquisa realizada pelo Instituto Nexus em julho de 2025 mostrou que 47% dos brasileiros reprovam o trabalho realizado pela Corte, 41% aprovam e 12% não souberam ou não quiseram responder.

Uma das razões para o resultado negativo é justamente a alta visibilidade dos atos e decisões do Tribunal, que tem origem na TV Justiça.

A reprovação também está relacionada a embates com o Executivo em meio à pandemia de Covid-19. O então presidente da República questionou decisões e foi alvo de investigações por ter incitado a sociedade contra o STF.

No dia 8 de janeiro de 2023, uma semana após a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva para o terceiro mandato, milhares de pessoas invadiram e depredaram a sede do Tribunal, o Palácio do Planalto e os prédios do Congresso Nacional, na Praça dos Três Poderes, em Brasília. Até agosto de 2025, o STF havia responsabilizado 1.190 pessoas pelos atos antidemocráticos: 638 foram condenadas e 552 admitiram a prática de crimes menos graves e fizeram acordo com o Ministério Público Federal (MPF).

A maioria dos condenados (279) recebeu penas que variam de três a 17 anos e seis meses de prisão pela prática de crimes considerados graves: tentativa de abolição do Estado Democrático de Direito, golpe de Estado, dano qualificado, associação criminosa e deterioração de patrimônio público.

Outros 359 foram condenados por incitação e associação criminosa, sendo obrigados a usar de tornozeleira eletrônica por um ano, pagar multa, prestar serviços à comunidade e participar de um curso presencial sobre democracia. Foram ainda proibidos de usar redes sociais nesse período e de viajar, mesmo dentro do Brasil, sem autorização judicial.

No início de setembro de 2025, os oito acusados de serem os mandantes da tentativa de golpe de Estado foram julgados pela Primeira Turma, composta por cinco ministros (Flávio Dino, Cristiano Zanin, Alexandre de Moraes, Luiz Fux e Cármen Lúcia, em ordem do mais recente para o mais antigo no Tribunal).

Durante o julgamento, o ex-presidente da República estava em prisão domiciliar decretada por Moraes em razão do descumprimento de medidas cautelares e não compareceu ao



STF. Outro réu, general da reserva do Exército Braga Neto, foi mantido em prisão preventiva a partir de dezembro de 2024. Ele foi ministro-chefe da Casa Civil e da Defesa e candidato a vice-presidente na chapa de Bolsonaro em 2022. Os demais responderam em liberdade.

Após de cerca de 40 horas de julgamento televisionado em tempo real, Jair Bolsonaro foi condenado a 27 anos e três meses de prisão pela prática de cinco crimes – organização criminosa armada, tentativa de abolição violenta do Estado de Direito, golpe de Estado, dano qualificado e deterioração do patrimônio tombado. A condenação foi por maioria de votos, tendo ficado vencido apenas o ministro Luiz Fux.

A apreciação da ação penal gerou o interesse de mais de 600 jornalistas para acompanhamento, sendo 10% da mídia internacional. Mais de 3 mil cidadãos se inscreveram para assistir ao julgamento em um ambiente dentro do tribunal.

Jornalistas



DESAFIO

O Judiciário sempre foi o mais hermético dos Poderes, sendo composto por agentes políticos não detentores de mandato eletivo, ou seja, não dependentes de aprovação popular, diferentemente do Executivo e do Legislativo, o que contribui para um comportamento mais refratário dos magistrados à comunicação com a sociedade.

Nas últimas décadas, porém, a partir da redemocratização do país e da promulgação da Constituição Cidadã, em 1988, consolidou-se no meio jurídico a percepção sobre a neces-



sidade de incrementar a comunicação pública, para prestigiar a transparência e o próprio acesso à Justiça.

A Constituição reservou um papel diferenciado e de destaque para o STF: como a Carta trata de assuntos diversos, desde a saúde até a tributação, tudo chega para palavra final da Corte. Além disso, são muitas as ações possíveis e diversos os atores legitimados para ingresso.

Com esse papel preponderante do STF na vida política brasileira, de resolver em última instância todos os litígios e conflitos entre os Poderes, a instalação da emissora de TV revelou-se necessária.

A iniciativa de transmitir as sessões plenárias gerou resistência entre os próprios ministros que compunham o STF em 2002. Posteriormente, o então presidente do STF, ministro Marco Aurélio Mello, a definiu como um ato de “ousadia”.

O ministro Moreira Alves, na época o mais antigo dos 11 integrantes, foi um dos críticos. “Esse negócio de colocar televisão em cima do tribunal, eu sempre considerei péssimo!”, disse em entrevista ao projeto “História Oral do Supremo”, da Fundação Getúlio Vargas (2016).

Ele lembrou que, para instituir a TV Justiça, o presidente do STF optou por não consultar os colegas, exatamente por estar ciente da oposição que encontraria.

“Marco Aurélio, inclusive, brincou uma vez comigo, quando eu disse: ‘Mas Marco Aurélio, você não levou isso para os colegas no plenário?’ Ele disse: ‘Não levei, por uma razão muito simples: sabia que todo mundo era contra’. [risos]”

Moreira Alves aposentou-se em abril de 2003, oito meses depois da primeira transmissão de sessão plenária, e morreu em 2023, aos 90 anos de idade.

Embora resistente à inovação, ele confessou ter se tornado um telespectador da emissora, ao menos eventualmente. “Quando bate a saudade, ligo a TV Justiça e pronto”, declarou meses após deixar a bancada onde atuou por quase três décadas (entrevista à revista *Consultor Jurídico*, em 2003).

Outro desafio à instalação da TV Justiça foi a falta de recursos orçamentários suficientes para a estruturação e o funcionamento da emissora. Para viabilizar a inovação, a grade de programação foi compartilhada com os tribunais superiores, o Ministério Público Federal e a Ordem dos Advogados do Brasil, entre outros parceiros, dividindo os custos da produção de conteúdo.

Dessa forma, a emissora dedica-se a divulgar atividades do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Advocacia e da Defensoria Pública.

Por fim, a visualização das sessões plenárias não asseguraria, por si só, que os expectadores sem conhecimentos jurídicos compreendessem o que estava sendo deliberado. Era necessário evitar o chamado *juridiquês*.

Uma solução encontrada foi inserir comentários de jornalistas e consultores jurídicos com explicações didáticas sobre o tema em pauta e os votos de cada ministro.



Esse esforço de didatismo prestigia o Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples, instituído pelo Conselho Nacional de Justiça para tornar a Justiça mais próxima do cidadão.

Estúdio



ESTRATÉGIA

A transmissão das sessões plenárias, já consolidada, e a recente exibição de interrogatórios de réus atendem ao objetivo principal do planejamento estratégico do STF. O ciclo vigente de 2021 a 2025, chamado “Um Plano de Todos”, inclui o compromisso de “colocar o Tribunal em sintonia com a sociedade e aumentar a qualidade da prestação de serviços aos cidadãos”.

O ministro Luís Roberto Barroso elegeu como norteador da sua gestão (2023-2025) “Aproximar o Supremo e a Constituição da Sociedade”.

Na mesma linha, duas diretrizes de ação da Política de Comunicação Social do STF, instituída em 2021 (Resolução nº 730), são: divulgar, de forma clara, didática e acessível, as decisões e os julgamentos do STF, bem como os serviços mantidos pelo Tribunal à disposição do cidadão; e promover a cultura da transparência na Administração Pública e o exercício da cidadania.

Assistir ao vivo a uma sessão plenária ou interrogatório, pela TV ou computador, sem necessidade de estar em Brasília e de se deslocar até a sede, na Praça dos Três Poderes, pode interessar às pessoas diretamente envolvidas no processo e a jornalistas, pesquisadores, operadores de direito, estudantes e cidadãos em geral.



Além da transparência, um princípio prestigiado na política pública é o acesso à informação. O cidadão tem a oportunidade de conhecer as discussões e deliberações sem intermediários, ou seja, diretamente na fonte e não apenas por meio da cobertura jornalística ou de partidos políticos, associações de classe e entidades sindicais, por exemplo.

A iniciativa também valoriza a acessibilidade. As transmissões contam com tradução em Libras, audiodescrição e legenda oculta.



EXECUÇÃO

A transmissão das sessões plenárias, nas tardes das quartas e quintas-feiras, representa o carro-chefe da emissora. Na programação, há ainda telejornalismo, programas educativos e documentários temáticos sobre questões relacionadas à Justiça.

Cinco câmeras fixas robotizadas estão instaladas no Plenário do STF e outras seis, nas salas da Primeira e da Segunda Turma do Tribunal. Os três ambientes contam com sala de controle operacional, de onde a equipe técnica profissional realiza as transmissões pela TV e pela Rádio Justiça, além da captação, útil para distribuição de sinais para outras emissoras via satélite.

Sala técnica



São muitas as críticas a efeitos indesejáveis da publicização, entre os quais o que se considera espetacularização dos julgamentos.



Na tese de doutorado “Televisão e Comportamento Judicial: lições do Supremo Tribunal Federal”, pela Fundação Getúlio Vargas, o economista Felipe de Mendonça Lopes analisou a duração do voto de cada ministro na apreciação de casos de controle abstrato de constitucionalidade julgados entre 1988 e 2015.

“O resultado principal é que os juízes se comportam como políticos: quando lhes é dado tempo gratuito de televisão, agem para maximizar sua exposição individual. Para isso, escrevem votos mais longos e interagem mais frequentemente com seus pares,” concluiu.

Para o advogado e doutor em Direito pela Faculdade de Direito da USP Luiz Armando Badin, “o desnudamento da Justiça brasileira” pode contribuir para um certo estado de desgoverno.

“Não foi belo o espetáculo do desnudamento da Justiça brasileira. Todos assistimos, ao vivo, a desentendimentos públicos entre magistrados, à exibição de posições facciosas, a interferências no debate político, ao extravasamento de opiniões pessoais, a pronunciamentos corriqueiros fora dos autos, a palpites sobre fatos diversos, à ambição desmedida por projeção, à mobilização política por parte de quem se espera prudência, imparcialidade e descrição.” (artigo de 2018)

Eugênio Bucci, professor da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, disse que a TV Justiça cumpriu papel positivo ao permitir que a atividade judiciária pudesse ser mirada mais de perto, mas criticou a espetacularização.

“Até que ponto a Justiça não teria a incumbência de procurar se manter do lado de fora do circo do Espetáculo? Se a indagação merece uma resposta afirmativa – e talvez mereça, ao menos em termos –, deduz-se, então, que o aparato da Justiça e o arcabouço burocrático e institucional do Poder Judiciário teriam que zelar permanentemente para não se deixarem envolver pelas tramas do Imaginário e do Espetáculo, isto é, para não se deixar confundir com a comunicação das imagens espetaculares. A razão dessa cautela é muito simples: ao se deixar absorver – subsumir – pelo Espetáculo, a Justiça talvez perca sua independência de linguagem, ou sua independência de Ordem do Simbólico, e perderia, consequentemente, um dos núcleos de se apresentar à sociedade como um poder capaz de se fazer perceber como poder autônomo.” (artigo de 2019)

Proposições legislativas

As proposições legislativas confirmam o quanto a avaliação sobre a política pública e seus efeitos é controversa.

Em 2008, tramitou um projeto de lei do deputado Carlos Bezerra (PMDB-MT) que permitiria a transmissão de audiências e julgamentos penais em todo o sistema de Justiça desde que autorizados pelo Ministério Público e pelo juiz.



Em sentido contrário, a Câmara dos Deputados realizou, em 2014, uma audiência pública sobre a TV Justiça, com a finalidade de debater a adoção de restrições. Dois anos antes, houve a superexposição do STF provocada pelo julgamento do processo do mensalão. Um dos participantes foi o jurista Dalmo Dallari, falecido em 2022. Para ele, a grande publicidade leva a um certo deslumbramento por parte dos magistrados.

“Evidentemente as decisões, acórdãos, fundamentação devem ser publicados, é importante para compreender o significado e alcance da decisão. Agora, a transmissão ao vivo tem chance de influir sobre os julgadores e o resultado do julgamento. Aqui pesa o fator humano, que pode sofrer múltiplas influências, incluindo aí o fato de que está sendo visto e avaliado por milhares de pessoas, a maioria sem formação jurídica, e influenciados por campanha de imprensa.”

Na época, tramitava um projeto de lei na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, que proibiria a TV Justiça de transmitir as sessões do STF e dos demais tribunais superiores sob argumento de exibição de cenas constrangedoras de debates calorosos.

Em 2016, a comissão chegou a aprovar o substitutivo do deputado Silas Câmara (PRB-AM) ao projeto do deputado Vicente Candido (PT-SP), que vedaria a veiculação de julgamentos de processos penais e cíveis, ao vivo ou gravada, com ou sem edição. A proposta não prosperou.

Perdas e ganhos

Ministros e ex-ministros do STF em geral reconhecem ganhos importantes decorrentes da política pública, mas também veem efeitos negativos da superexposição.

O ministro Luiz Fux, um dos integrantes da Primeira Turma, falou em “transparência hipócrita” ao criticar a publicização das decisões e dos atos judiciais.

Fux relacionou o descrédito de parte da sociedade no Judiciário ao televisionamento de sessões, em entrevista ao projeto “História Oral do Supremo”, da FGV. (2016).

Para ele, traços de personalidade de cada ministro, como irritabilidade e ressentimento, ficam evidentes nos julgamentos. “A imagem da Corte fica desgastada. E a imprensa fica em cima, porque ela explora isso.” Assim, a TV Justiça provocaria “críticas imotivadas e, às vezes, até o descrédito imerecido”.

Entre vários aspectos negativos, Moreira Alves observou que os julgamentos tornaram-se mais longos. “A maior sessão que nós tivemos, nos meus 27 anos e dez meses [de atuação no STF, entre 1975 e 2003], foi a do julgamento da ação penal do [ex-presidente Fernando] Collor, que durou uma sessão e meia. Hoje, elas duram dois meses, três meses.”





APRENDIZAGEM

Apesar das críticas, a transmissão consolidou-se como medida irreversível de transparência à sociedade, à comunidade acadêmica, à comunidade jurídica e à imprensa.

A política pública chama a atenção de observadores internacionais que visitam a Corte constitucional brasileira. Até hoje, são poucas as experiências semelhantes, como o México, que se inspirou no modelo brasileiro para transmitir julgados.

O Tribunal Internacional Penal, ou Tribunal de Haia, na Holanda, mantém um serviço de streaming para transmitir alguns julgamentos e audiências, mas não em tempo real. Há um atraso de 30 minutos na exibição pública, sob alegação da necessidade de garantir a segurança.

O êxito da política pública exige cautela na sua aplicação. Nem todos os atos são publicizados.

Na instrução do processo de Jair Bolsonaro e os outros sete réus, em 2025, duas acareações ocorreram a portas fechadas, apenas com a presença do relator da ação penal, ministro Alexandre de Moraes, dos acareados e de seus advogados. As audiências das testemunhas de acusação e defesa não puderam ser gravadas em áudio e vídeo por jornalistas.

No contexto de desconfiança em relação às instituições públicas, a transparência tornou-se instrumento de defesa da atuação da Corte e de fortalecimento da legitimidade de decisões.

Essa preocupação ficou evidente na sessão plenária de abertura do segundo semestre judiciário, marcada por pronunciamentos em defesa da atuação do STF, da democracia e da soberania nacional.

“Não houve no mundo uma ação penal com tanta transparência e publicidade como essa. Nenhum país do mundo transmite interrogatórios, oitiva de testemunhas para toda a imprensa e sociedade acompanharem. É o Supremo Tribunal Federal atuando dentro da Constituição, dentro dos princípios republicanos e garantindo o devido processo legal,” afirmou o relator do processo contra os mandantes da tentativa de golpe de Estado, Alexandre de Moraes.

“Todos os réus serão julgados com base nas provas produzidas, sem qualquer tipo de interferência, venha de onde vier”, disse Luís Roberto Barroso, presidente do STF no biênio 2023-2025.

“A toga que vestimos simboliza a imparcialidade e o compromisso exclusivo com a Constituição, que, como toda constituição democrática, divide os poderes e garante a existência de um Poder Judiciário autônomo”, declarou o decano, Gilmar Mendes.

Semanas antes, o presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, havia anunciado o tarifaço, ou seja, a tarifa de importação de 50% sobre produtos brasileiros, justificando a medida como resposta ao julgamento do ex-presidente brasileiro no STF, que ele afirmou ser “caça às bruxas”.



Plenário



O ministro Luís Roberto Barroso diz que a principal virtude da exibição dos julgamentos é apagar a imagem que muitas pessoas têm de que, “por trás de qualquer porta fechada, estejam acontecendo tenebrosas transações”. (entrevista também para o projeto “História Oral do Supremo”, da FGV, em 2016)

Ele reconhece que a exposição tira um pouco da espontaneidade dos julgadores e pode dificultar a produção de consensos necessária no processo de deliberação.

“Ao vivo e em cores para todo o Brasil, esse processo circular, que num debate informal pode acontecer, de avanços e recuos, concessões, é mais difícil, embora não seja impossível.”

A legitimidade de uma instituição está no fato de as pessoas conseguirem compreender seus objetivos e seus motivos por agir de determinada forma, mesmo que discordem. A TV Justiça contribui para que as pessoas compreendam como o STF decide, o motivo de os ministros agirem. Por isso, o televisionamento das ações da Suprema Corte brasileira é um dos pilares para que instituição exerça o papel de guardião da Constituição. O desafio é explicar, traduzir e garantir que todos os atos sejam compreendidos.





BIBLIOGRAFIA

Secretaria de Comunicação Social do STF / Portal de notícias do STF <https://noticias.stf.jus.br/>

Canal da Rádio e TV Justiça no YouTube <https://www.youtube.com/@RadioeTVJustica>

Plano estratégico do STF – ciclo 2021-2025 – Um plano para todos <https://portal.stf.jus.br/textos/publicacao.asp?servico=pos-t-transparencia&pagina=planejamento-estrategico-2/>

Plano estratégico do STF – gestão 2023-2025 [PEGSTF_20232025_1oEdio.pdf](https://portal.stf.jus.br/textos/publicacao.asp?servico=pos-t-transparencia&pagina=planejamento-estrategico-2/)

Política de Comunicação Social do STF <https://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/RESOLUCAO730-2021.PDF>

Coleção História Oral do Supremo – FGV <https://repositorio.fgv.br/collections/a2a2d9bd-5424-4042-a8de-9384cf820647>

Reportagem “Menos da metade dos tribunais brasileiros transmitem suas sessões ao vivo”, publicada pelo site Poder360, em 16 de abril de 2018 <https://www.poder360.com.br/brasil/menos-da-metade-dos-tribunais-brasileiros-transmitem-suas-sesoes-ao-vivo/>

Tese de doutorado “Televisão e Comportamento Judicial: lições do Supremo Tribunal Federal”, do economista Felipe de Mendonça Lopes, pela

FGV <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/8393>

Tese de doutorado “Acesso à informação e comunicação pública: uma análise das Supremas Cortes do Brasil e do México”, da aluna da Universidade de Brasília Luma Poletti Dutra https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/42564/1/2021_LumaPolettiDutra.pdf

Artigo “Qual é a justa medida da publicidade dos julgamentos?”, do advogado e doutor pela Faculdade de Direito da USP Luiz Armando Badin, na Revista de Jornalismo da ESPM [Qual é a justa medida da publicidade dos julgamentos? — Badin Advogados](https://revistas.usp.br/matrizes/article/view/155199)

Artigo “Dissonâncias estruturais na comunicação do Poder Judiciário no Brasil: perguntas”, do professor da USP Eugênio Bucci, na revista Matrizes <https://revistas.usp.br/matrizes/article/view/155199>

Reportagem “Polêmica envolvendo a TV Justiça perpassa pela missão do STF”, publicado pelo site Migalhas em 5 de julho de 2014 [Polêmica envolvendo a TV Justiça perpassa pela missão do STF - Migalhas](https://www.migalhas.com.br/Polêmica%20envolvendo%20a%20TV%20Justi%C3%A7a%20perpassa%20pela%20miss%C3%A3o%20do%20STF%20-%20Migalhas)

Agência Câmara de Notícias <https://www.camara.leg.br/noticias>





AUTORAS

- » **Silvana de Freitas:** Jornalista formada pela Universidade de Brasília; foi repórter da Folha de S. Paulo entre 1994 e 2008, atuando na cobertura jornalística do Poder Judiciário em Brasília. Coordenou a Comunicação Social do Tribunal Superior Eleitoral (2008-2012) e do Supremo Tribunal Federal (2012). Aprovada em concursos, trabalhou no TRE-SP entre 2017 e 2019 e atualmente é servidora do TRF3.
- » **Mariana Oliveira:** Jornalista formada pela Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS); atuou na cobertura jornalística do Poder Judiciário por 20 anos e foi setorista do Supremo Tribunal Federal por G1, Globonews e TV Globo entre 2011 e 2020. Chefiou a Comunicação Social do Tribunal Superior Eleitoral (2020) e do Supremo Tribunal Federal (2021-2025). Foi aluna especial da UnB no mestrado de Direito.

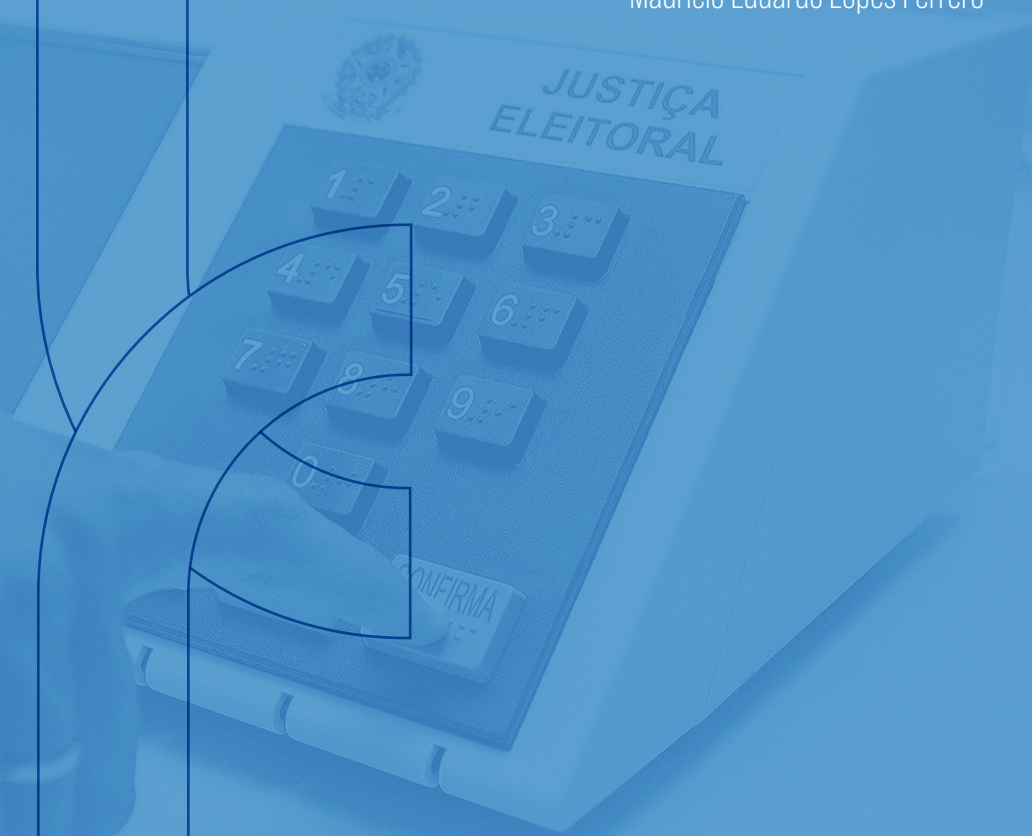


PARTE 2

TEMAS EM DEMOCRACIA, JUSTIÇA E DIREITOS

Enfrentamento à desinformação no sistema eleitoral

Autor:
Maurício Eduardo Lopes Ferrero





RESUMO

O caso apresenta como a comunicação combateu às *fake news* dentro do Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação no âmbito da Justiça Eleitoral para legitimar o processo eleitoral em 2022.



CONTEXTO

No ano de 2022, a celebração de 90 anos da justiça eleitoral ficou em segundo plano diante da realização de eleições marcadas por uma sociedade fragmentada sob o espectro político em face, em apertada síntese, de uma intensa polarização entre duas vertentes ideológicas, ao mesmo tempo em que táticas de desinformação incitavam o descrédito do processo eleitoral do país e buscavam formas de moldar a opinião pública em benefício próprio.

Desde o final de 2017, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) já vinha promovendo estudos e ações voltadas ao combate à desinformação no âmbito eleitoral, como por exemplo a constituição do Conselho Consultivo sobre Internet e Eleições com o objetivo de propor ações e metas visando o aperfeiçoamento das normas existentes. Destaca-se, ainda, no ano subsequente, a celebração de acordos com partidos políticos com o intuito de reprovar a utilização de conteúdos falsos.

O pleito de 2018, porém trouxe um cenário sem precedentes de disseminação de propagação de desinformação e *fake news* alavancados pela tecnologia de aplicativos de mensagens e redes sociais. Na época, o TSE adotou medidas complementares visando garantir a segurança e credibilidade do processo eleitoral, atuando com a Polícia Federal e outros órgãos técnicos para mapear a propagação de notícias falsas nas plataformas digitais e prestar esclarecimentos à sociedade. Entre tais medidas, houve a criação da página *Esclarecimento sobre Informações Falsas nas Eleições 2018*, em que foram publicadas respostas elaboradas por um grupo multidisciplinar formados por servidores da justiça eleitoral e links de matérias produzidas por instituições de checagem de fatos.

A partir da vivência experimentada no pleito de 2018, alinhada ao compromisso com a democracia, transparência e legitimidade das eleições, e diante do receio de que as campanhas desinformativas não apenas pudessem ferir a imagem e credibilidade das instituições, atividades e os atores envolvidos, mas também influenciar a disputa eleitoral e potencializar extremismos, em agosto de 2019, o TSE instituiu o *Programa de Enfrentamento à Desinformação com Foco nas Eleições 2020*. Posteriormente, em agosto de 2020, foi lançado um plano estratégico para o programa buscando minimizar os efeitos da desinformação no processo eleitoral.



Entre as iniciativas nas eleições de 2020 destaca-se a criação da página *Fato ou Boato*, no site da Justiça Federal e que contou com mais de 13 milhões de visualizações, o desenvolvimento de um *chatbot* em parceria com o Whatsapp que permitiu aos eleitores acessar a checagem de notícias e esclarecer dúvidas, com um total de mais de 20 milhões de mensagens trocadas, e o lançamento da campanha de mídia *Se for Fake News, não transmita*, veiculada na TV, rádio e redes sociais, alcançando mais de 30 milhões de pessoas.

Identificada, contudo, uma crescente e sistêmica disseminação de conteúdos falsos pela internet e ciente de que o mero esforço sazonal concentrado em períodos eleitorais não seria o bastante para garantir o cumprimento de seu papel, em 04 de agosto de 2021, o TSE instituiu o *Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação no âmbito da Justiça Eleitoral (PPED)*, formalizado pela Portaria TSE nº 510/2021.

Assim, se a justiça eleitoral já detém o condão de organizar e realizar as eleições, editar resoluções que orientem o processo eleitoral e auxiliem o cumprimento das leis, responder a consultas e julgar processos de questões de sua competência, o desafio de enfrentar a profusão de informações falsas trouxe à tona a necessidade de adoção de novas ações a fim de garantir a missão de sua criação em 1932, qual seja combater abusos e fraudes eleitorais e assegurar a legitimidade do voto.

Neste contexto, dentro do *Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação no âmbito da Justiça Eleitoral*, a comunicação assumiu papel de destaque na organização e execução de ações e estratégias digitais de enfrentamento à desinformação.



DESAFIO

Dentro do PPED, a comunicação se viu diante do desafio de implementar novas estratégias e fortalecer os canais existentes, atuando de forma coordenada e conjunta com diferentes setores, no objetivo comum de combater e reduzir os efeitos negativos decorrentes de notícias falsas direcionadas ao sistema de votação, ao próprio processo eleitoral, suas instituições e pessoas físicas, tais como magistrados, servidores, colaboradores, mesários e outras pessoas envolvidas na fiscalização, guarda e transporte das urnas eletrônicas.

A demonstração da importância, complexidade e necessidade de agilidade e inovação no trato de referido tema restou ainda mais evidenciado diante da veiculação em portais, como havido no *O Globo*, em maio de 2022, de que o índice de confiança da população nas urnas eletrônicas indicou queda em relação à pesquisa realizada em março do mesmo ano.

Outro indicativo do desafio enfrentado restou evidenciado em matéria publicada no portal do *G1*, que trouxe a informação de que segundo estudo realizado pela Universidade Federal



do Rio de Janeiro (UFRJ), houve aumento na circulação de *fake news* no segundo turno das eleições de 2022, sobretudo no Telegram (23%), Whatsapp (36%) e antigo Twitter (57%). Além disso, houve aumento da média de 196,9 mil para 311,5 mil mensagens falsas diárias em comparativo ao primeiro turno da eleição.

Em outubro de 2022, o próprio TSE informou ter recebido mais de 500 alertas diários de *fake news* durante o segundo turno das eleições, tendo repassado para análise das plataformas de redes sociais 12.573 casos, que representou um aumento de 1.671% sobre o número de encaminhamentos nas eleições de 2020.

Neste cenário, durante as eleições de 2022, a comunicação agiu dentro dos eixos estruturados no Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação da Justiça Eleitoral, quais sejam: informar, capacitar e responder.



ESTRATÉGIA

Cada um dos eixos estabelecidos no plano de trabalho do programa possuía seus próprios projetos e metas.

O primeiro eixo, denominado “*Informar: disseminação de informação de qualidade*” destinava-se a aprimorar a comunicação com o público interno e externo e fortalecer o princípio da transparência do processo eleitoral por meio da difusão de informações corretas, em linguagem clara, acessível e objetiva, atreladas à percepção de confiabilidade, almejando-se, assim, incrementar o conhecimento dos cidadãos acerca do próprio processo eleitoral.

Como benefício, além de aumentar a credibilidade do sistema eleitoral brasileiro e evitar eventuais lacunas que pudessem ser exploradas por falsas narrativas, buscava-se conscientizar a população acerca do fenômeno das *fake news*.

Para tanto, a Justiça Eleitoral, composta pelo TSE e os Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) poderiam valer-se de diversos meios e canais, a exemplo de veiculações na televisão e no rádio, postagem em redes sociais, mensagens em aplicativos e a produção de campanhas, tendo como público-alvo eleitores e a sociedade civil.

A estratégia em referido eixo previa ainda, entre outras medidas, a criação de rede de compartilhamento de informações, o desenvolvimento de parcerias com associações de comunicação e mídia e a ampliação da presença do perfil oficial do TSE nas redes das principais plataformas digitais.

Pode-se citar ainda a manutenção da colaboração com o aplicativo de mensagens Whatsapp para, na forma de *chatbot*, facilitar o acesso dos cidadãos a informações úteis sobre as eleições e o aprimoramento da página *Fato ou Boato*, com a divulgação das checagens de fatos realizadas pela rede de parceiros da denominada “*Coalização para Checagem*”.

Ficou estabelecido também a atualização do conteúdo dos portais da justiça eleitoral e a divulgação periódica de *newsletter* para o público interno com informações relacionadas ao fenômeno da desinformação.

No eixo intitulado “*Capacitar: alfabetização midiática e capacitação*”, dentre outras iniciativas, houve a orientação para a realização de campanhas e vídeos instrutivos de conscientização e combate à disseminação de notícias falsas bem como sobre a checagem de fatos, para divulgação nas redes sociais, rádio e televisão, tendo como público-alvo os eleitores, de modo específico, e cidadãos de modo geral.

Por sua vez, no terceiro eixo denominado “*Responder: identificação e contenção da desinformação*”, restaram elencadas ações para identificar, conter e desestimular práticas de desinformação, a partir de três níveis de atuação, quais sejam o monitoramento das redes sociais, a adoção de respostas céleres e rápidas e a interlocução com as plataformas digitais de modo a desenvolver acordos de cooperação que favorecessem o uso de seus recursos tecnológicos em prol da disseminação de informação verdadeira sobre o processo eleitoral.

Entre as medidas para cumprimento de referido eixo estratégico, destaca-se a manutenção da rede permanente de checagem e o estabelecimento de canais de denúncia.

O PPED previu ainda que embora sua gestão geral ficasse, a partir de fevereiro de 2022, a cargo da Assessoria Especial de Enfrentamento à Desinformação (AEED), o programa se estruturaria em três principais grupos e comitês: (I) Grupo Gestor; (II) Comitê Estratégico; e (III) Grupo de Análise e Monitoramento.

A Secretaria de Comunicação e Multimídia (SECOM) integrava o Grupo Gestor, responsável pelo planejamento estratégico e o acompanhamento das ações e projetos do programa, a evidenciar sua importância e destaque dentro do programa de combate à desinformação.

Ainda sobre a parte estratégica cabe registro que o cronograma do programa de combate à *fake news* previu detalhadamente a periodicidade de diversas iniciativas desde janeiro de 2021 até dezembro de 2022.



Imagem 1 – Cronograma do programa das eleições de 2022

IX. Cronograma

Cronograma																									
Eixos	Iniciativas	2021												2022											
		JAN	FEV	MAR	ABR	MAIO	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	JAN	FEV	MAR	ABR	MAIO	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
1	Rede de divulgação massiva de informações	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Chatbot – Tira-dúvidas eleitoral no WhatsApp								X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Acesso, disseminação e potencialização do alcance das checagens								X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Aprofundamento da transparência eleitoral								X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Desenvolvimento e aprimoramento de outras ferramentas tecnológicas e canais digitais								X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
2	Capacitação para o público interno										X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
	Prevenção à saúde mental													X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Capacitação para os públicos interno e externo													X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
	Campanhas de conscientização e ações de educação midiática e informacional								X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Cooperação e ações para potencializar o alcance das iniciativas de alfabetização midiática e informacional de parceiros								X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Interlocução com partidos políticos						X							X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
	Apoio a outras instituições públicas													X	X	X	X	X	X						
3	Coalizão Permanente para Checagem	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Engajamento das plataformas digitais	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Canal de denúncia de disparo em massa													X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Criação de rede de monitoramento													X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Contenção de desinformação no Telegram	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Parceria e interlocução com a PF e o MPE													X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Comitê Estratégico de Ciberinteligência													X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Revisão e elaboração de normas que combatam a prática da desinformação								X	X	X	X	X								X	X	X	X	X





EXECUÇÃO

Durante as eleições de 2022, a Secretaria de Comunicação e Multimídia do TSE (SECOM) utilizou-se de uma estratégia diversificada dentro dos parâmetros definidos pelo programa para o enfrentamento às *fake news*, objetivando assegurar a consolidação da imagem institucional, a lisura do processo eleitoral e o acesso dos cidadãos à informação.

Além da atualização diária de notícias no site do TSE que somadas atingiram 1.722 publicações, foram realizados 6.497 atendimentos à imprensa e produção de 113.919 fotografias. O site do TSE contou ainda com mais de 630 mil acessos.

Houve também a atualização de outros portais, com destaque para a página *Fato ou Boato* que aprimorada, serviu tanto como repositório de notas e informações oficiais pelos TSE e Tribunais Regionais Eleitorais, como para publicação dos resultados dos fatos verificados pela rede de parceiros que conta com mais de 160 instituições.

Segundo consta no *Relatório de Ações e Resultados das Eleições de 2022*, referida página teve 2,76 milhões de visualizações em 5.595.787 acessos, além de 214 matérias publicadas e 198 checagens feitas pela coalização que consiste em um aumento de 167% em relação à eleição anterior.

Imagem 2 - Página Fato ou Boato



Com a execução de ações em diferentes suportes e canais e objetivando atingir desde o público em geral até segmentos específicos, entre os trabalhos produzidos pela SECOM estão o desenvolvimento de um guia para jornalistas, 217 vídeos curtos para redes sociais e 23 campanhas para emissoras de rádio e de televisão.

Imagem 3 – Instagram



Legenda: Exemplo de publicação no Instagram com mais de 238 mil visualizações

Especificamente sobre as redes sociais, cabe o registro do TSE ter sido o primeiro organismo eleitoral do mundo a firmar parceria com o Telegram, superando a marca de 100 mil inscritos na primeira semana e quase 375 mil usuários ativos durante o processo eleitoral. Houve também parcerias com outras plataformas como Google e TikTok, além de expressivo crescimento nos perfis oficiais do TSE em outras redes sociais.



Imagem 4 – Tabela de resultados das redes sociais

REDES SOCIAIS				
	Seguidoras e seguidores	Crescimento de fãs	Posts publicados	Impressões/ Alcance
	635.000	214.000 (196,7%)	4.779	71.457.000
	432.813	194.208 (81,4%)	1.501	64.374.563
	308.547	64.547 (26,45%)	1.539	96.937.416

No TikTok, o perfil oficial do TSE subiu de 43.495 para 151.600 seguidores em 2022.

Outro destaque foi a campanha de relançamento da parceria do *chatbot* com o Whatsapp veiculada em matéria de imprensa, rádio, televisão e mídias sociais, tendo alcançado apenas nas emissoras abertas 199.325.512 pessoas no intervalo de 97 dias.

Imagem 5 – Bot do TSE





RESULTADOS

Os esforços do TSE para combater e reduzir os efeitos das *fake news* nas eleições de 2022 e legitimar a própria instituição e o processo eleitoral resultaram no alcance de 17,5 milhões de pessoas nas redes sociais, além da inscrição de 6,2 milhões de usuários no *chatbot* no *Whatsapp*, com a troca de 177 milhões de mensagens, o que representou um crescimento de 840% em relação às eleições de 2020.

Ademais, segundo informado em matéria publicada pelo TSE, a página *Fato ou Boato* desmentiu as principais *fake news* sobre o processo eleitoral em 2022.

Neste cenário, o trabalho desenvolvido pela SECOM foi fundamental para a execução do programa de combate à desinformação e teve seu valor enquanto comunicação pública reconhecido, ao se consagrar vencedor na categoria *Comunicação para a Democracia* do prêmio da Associação Brasileira de Comunicação Empresarial (Aberje) em 2022.

O TSE também venceu a categoria *Processos Eleitorais em Situações de Emergência* da primeira edição do *Global Electoral Justice Network Awards*, prêmio instituído pela Rede Mundial da Justiça Eleitoral (RMJE), com o *Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação* ante o reconhecimento dos riscos das *fake news* e seu impacto na confiança do sistema eleitoral.

Merece destaque ainda que houve crescimento da confiança nas urnas entre as pesquisas realizadas pela Datafolha de maio e julho de 2022, subindo de 73% para 79%.



APRENDIZAGEM

O caso demonstra a importância do papel estratégico da comunicação e a possibilidade de sua atuação em conjunto com outras áreas internas e parceiros externos em prol da instituição e da própria sociedade.

Em um cenário conturbado e influenciado por novas tecnologias que permitem a rápida profusão de informações, nem sempre verdadeiras, foi necessário um esforço colaborativo, multidisciplinar e executado de modo planejado e por meio de diversas iniciativas para se garantir a implementação de ações que reduzissem os efeitos da desinformação e assegurassem a legitimidade do pleito.

Outro ponto importante detectado foi a necessidade de monitoramento constante para adequações das ações comunicacionais a fim de garantir os resultados pretendidos e, no caso das eleições, a necessidade de manutenção do programa de combate à desinformação de forma permanente, com o intuito de fortalecer a confiança no sistema eleitoral brasileiro.



BIBLIOGRAFIA

TSE

Rakell Dimanski, servidora do TSE

<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Agosto/portaria-do-tse-torna-permanente-o-programa-de-enfrentamento-a-desinformacao>

<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Abril/chatbot-tira-duvidas-do-tse-no-whatsapp-traz-novidades-para-as-eleicoes-2022>

<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/fato-ou-boato-justica-eleitoral-desmentiu-as-principais-fake-news-sobre-o-processo-eleitoral-em-2022>

<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Dezembro/retrospectiva-2022-tse-i-naugura-serie-de-materias-sobre-as-principais-acoas-do-ano>

<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Novembro/tse-recebe-premio-da-aberje-por-acoas-no-combate-a-desinformacao>

<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Julho/programa-de-enfrentamento-a-desinformacao-do-tse-tem-mais-de-150-parceiras-659181>

<https://www.tse.jus.br/comunicacao/campanhas-publicitarias/apresentacao>

<https://www.tse.jus.br/eleicoes/tpu>

<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/tse-tem-pagina-exclusiva-sobre-urna-eletronica-e-seguranca-do-processo-eleitoral>

<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/fato-ou-boato-site-da-justica-eleitoral-verifica-informacoes-e-alerta-contranoticias-falsas>

<https://www.tse.jus.br/comunicacao/arquivos/parceiros-no-programa-de-enfrentamento-a-desinformacao-da-je/@@display-file/file/PARCEIROS%2520DO%2520PROGRAMA%2520PERMANENTE%2520DE%2520ENFRENTAMENTO%2520%25C3%2580%2520DE-SINFORMA%25C3%2587%25C3%2583O.pdf>

<https://www.instagram.com/p/CkweZdfONym/>

<https://x.com/tsejusbr/status/1580679774095126528>

<https://www.instagram.com/p/CjY2WLasAUu/#>

https://www.instagram.com/p/Ck057_HJRIC/#

<https://www.instagram.com/p/CITbNYhJ5xY/#https://www.instagram.com/p/CITbNYhJ5xY/#>

<https://www.instagram.com/p/CICkelppVNc/#>

<https://www.instagram.com/p/Ckt7aXZtuLG/#>

https://www.instagram.com/p/CIPS2UiJCT_/#

<https://www.instagram.com/p/CjdTQwJMQaH/#>

<https://www.instagram.com/p/CkwnDRopV7j/#>



AUTOR

- » **Maurício Eduardo Lopes Ferrero:** Advogado, publicitário e servidor público federal. Formado em Direito pela PUC-SP e em Comunicação Social - Publicidade e Propaganda pela Instituição Presbiteriana Mackenzie. No setor público, já atuou no gabinete, na coregedoria e atualmente ocupa o cargo de assessor de comunicação do Tribunal Regional da 3ª Região.





PARTE 2

TEMAS EM DEMOCRACIA, JUSTIÇA E DIREITOS

Mulheres na Política: promoção da participação feminina e enfrentamento da violência política de gênero

Autora:
Vivian Scatolin



RESUMO

A Justiça Eleitoral incentiva mulheres a se candidatarem a cargos nas eleições por meio de campanhas do Tribunal Superior Eleitoral na mídia a fim de aumentar a representação feminina na política.



CONTEXTO

O Código Eleitoral de 1932 criou a Justiça Eleitoral, concebida com o objetivo de organizar e moralizar as eleições coibindo fraudes. O órgão máximo da Justiça especializada, o Tribunal Superior Eleitoral, passou por períodos de atuação restrita e até extinção, até a consolidação do sistema atual, com voto secreto, direto e universal estabelecido na Constituição de 1988. De maneira simplificada, pode-se dizer que a Justiça Eleitoral age para assegurar a legitimidade dos pleitos ao avaliar a aptidão das candidaturas e ao julgar ilícitos eleitorais.

O Código Eleitoral de 1932 também marca a conquista do voto feminino no Brasil, resultado de movimentos sufragistas desde a Constituinte de 1881 e da iniciativa individual empreendida por pioneiras, a exemplo de Isabel de Mattos Dillon, primeira mulher a votar no país, apesar de seu voto não ter sido reconhecido e contabilizado. A dentista obteve o direito de votar em 1880 com base na Lei Saraiva, que concedia o direito de voto aos detentores de títulos científicos. Decorre, ainda, da lei de 1927 do Rio Grande do Norte, que incluiu a primeira eleitora na lista geral, Celina Guimarães Viana, de Mossoró e a eleição da primeira prefeita do país, em 1928, Alzira Soriano, de Lages-RN.

Embora não para todas, o Código de 1932 foi o primeiro instrumento legal a prever a participação das mulheres nas eleições, inaugurando a cidadania feminina por meio das figuras da eleitora e da candidata. Permitia o voto facultativo às mulheres casadas cujos maridos autorizassem e às solteiras ou viúvas com renda própria. No pleito do ano seguinte (1933), do total de 1.041 candidatos, apenas 19 eram mulheres (menos de 2%). Somente o Código Eleitoral de 1965 igualou direitos e a obrigatoriedade do voto e em 1985 acabou a proibição de pessoas analfabetas votarem.

Nas eleições de 1986, o número de deputadas federais passou de 8 para 26. Com isso, as mulheres representavam 5% do total de 512 constituintes.

Alguns anos após a redemocratização e diante do desafio de corrigir a defasagem na representatividade feminina nos cargos eletivos, a lei 9.504/1997 determinou o mínimo de 30% de mulheres nas chapas de cada partido para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa do Distrito Federal, as Assembleias Legislativas estaduais e as Câmaras Municipais. De lá pra cá a cota passou a vigorar não somente nas candidaturas, mas na destinação dos recursos do Fundo Partidário do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, bem como no tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV, como confirmaram decisões do STF em 2018 com a finalidade de combater as chamadas “candidaturas-laranja”, de fachada só para cumprir cota.



Passados mais de 90 anos da conquista do voto feminino, as mulheres compõem aproximadamente 52% do eleitorado e 46% dos filiados a partidos políticos, porém a sub-representação como candidatas e eleitas persiste. Das 5.568 câmaras municipais, 842 são integralmente compostas por homens e 14 municípios brasileiros não elegeram nenhuma vereadora nos últimos 24 anos.



DESAFIO

A fim de gerar maior equidade nas disputas eleitorais, a Missão de Observação Eleitoral da Organização dos Estados Americanos MOE/OEA, em seu relatório sobre as eleições de 2018, recomendou a criação de uma Unidade de Políticas de Gênero dentro do Tribunal para promover a participação efetiva das mulheres, monitorar o cumprimento da aplicação das cotas de gênero e financiamento e divulgar mensagens de educação cidadã não discriminatória nos meios de comunicação.

Assim, em 2019, o Tribunal Superior Eleitoral, então sob o comando da ministra Rosa Weber, instituiu a Comissão Gestora de Política de Gênero – TSE Mulheres, por meio da Portaria 791/2019, vinculada à presidência, com o objetivo de atuar no planejamento de ações relacionadas ao incentivo à participação feminina na política e na própria Justiça Eleitoral. Nessa política de redução da desigualdade de gênero, a comunicação se tornou ferramenta estratégica, como se verá a seguir.

Embora a participação feminina no Judiciário não seja o foco deste estudo de caso, cabe mencionar que a trajetória das mulheres dentro do TSE (órgão cuja política pública está em análise) espelha o árduo processo de inclusão das mulheres nas instituições da esfera pública. Em 93 anos, 13 mulheres integraram o plenário do TSE como ministras efetivas ou substitutas. Hoje, dos 7 ministros efetivos, 3 são mulheres, incluindo a atual presidente, ministra Cármen Lúcia, que foi também a primeira mulher a ocupar a presidência da corte em 2012. Entre os ministros substitutos, há apenas 1 mulher. As servidoras são 49% do quadro de pessoal. Entre as medidas recentes em prol da paridade, resolução de março deste ano estabelece alternância de gênero nas listas para escolha de juízes dos tribunais regionais eleitorais (TREs).



ESTRATÉGIA

As diretrizes de trabalho, como descreve a coordenadora da comissão, Julianna Sesconetto, no ebook lançado em 2020 “Participa Mulher” são: “ampliar a visibilidade dos dados eleitorais; fomentar o desenvolvimento de ações educacionais e de conscientização; estimular o desenvolvimento de redes de cooperação, que promovam a interlocução sobre o tema com outras instituições e com a sociedade; e incentivar a chegada da mensagem relativa à igualdade de gênero aos mais diversos públicos e segmentos da sociedade”.



Assim, em 2020 tornou-se meta aprovada no XIII Encontro Nacional do Poder Judiciário, organizado pelo Conselho Nacional de Justiça, “fomentar a participação feminina no processo eleitoral”.

No mesmo ano, a comissão organizou exposições, como a mostra “Voto Feminino no Brasil”; publicações institucionais como “Participa Mulher: Por uma Cidadania Feminina Plena”, edição especial da Revista Estudos Eleitorais; lives no Youtube na série “Diálogos Democráticos” e “Mulheres Debatem”; e disponibilizou o curso ead Aplicação do Fundo Partidário – Participação das Mulheres, com o objetivo de capacitar os partidos políticos.

Em 2021, a corte eleitoral promoveu o seminário “Mais mulheres na política - sem violência de gênero” para debater discriminação e violência contra a mulher, em especial às mulheres negras, indígenas, LGBTQIA+ e com deficiência. A lei 14.192/2021 trouxe definições e previsão de punição para a violência política de gênero. No campo legislativo, a lei 14.192/2021... violência política de gênero, que é toda ação, conduta ou omissão com a finalidade de impedir, obstaculizar ou restringir os direitos políticos da mulher.

No ano seguinte, as ações giraram em torno dos 90 anos da Justiça Eleitoral e do voto feminino, com uma solenidade e o lançamento de um vídeo comemorativo.

Em 2023, um dos focos do tribunal foi o combate à fraude à cota de gênero. Naquele ano, o TSE julgou 216 processos, a maioria a partir do registro de candidatas femininas fictícias com o objetivo de preencher o percentual mínimo de 30%. Houve cassação de chapas e declaração de inelegibilidade dos envolvidos.

Além dos eventos e publicações, a coordenação do TSE Mulheres materializou seu propósito por meio de uma página temática no site do TSE em 2020. As informações estão distribuídas em um menu com seis abas específicas: Estatísticas, História, Campanhas, Histórico das comissões, Legislação e Guia de Segurança. No menu Estatísticas, o internauta pode acessar dados, como percentual de eleitoras, candidatas e eleitas por cargo, região e geral. Clicando em História, há uma linha do tempo com marcos temporais da luta pela conquista do voto e primeiras mulheres a alcançarem cargos eletivos de liderança nos três poderes. O tópico Legislação reúne leis propostas por mulheres a partir de 1985 e Guia de Segurança é um manual produzido pelo Instagram com o apoio do TSE que ensina mulheres candidatas a denunciar conteúdo abusivo e gerenciar interações na rede social. A iniciativa lançada em 2020 se deve a levantamentos que apontaram, por exemplo, que parlamentares mulheres têm três vezes mais chances do que seus colegas do sexo masculino de serem alvo de comentários sexistas nas redes sociais. E o submenu Campanhas direciona para as campanhas publicitárias midiáticas dos últimos anos.

De acordo com a coordenadora de Mídias do TSE, Juliana Freitas, “a meta é impulsionar a participação das mulheres na política, destacando a disparidade entre o número de eleitoras, o de candidatas e o de eleitas”.

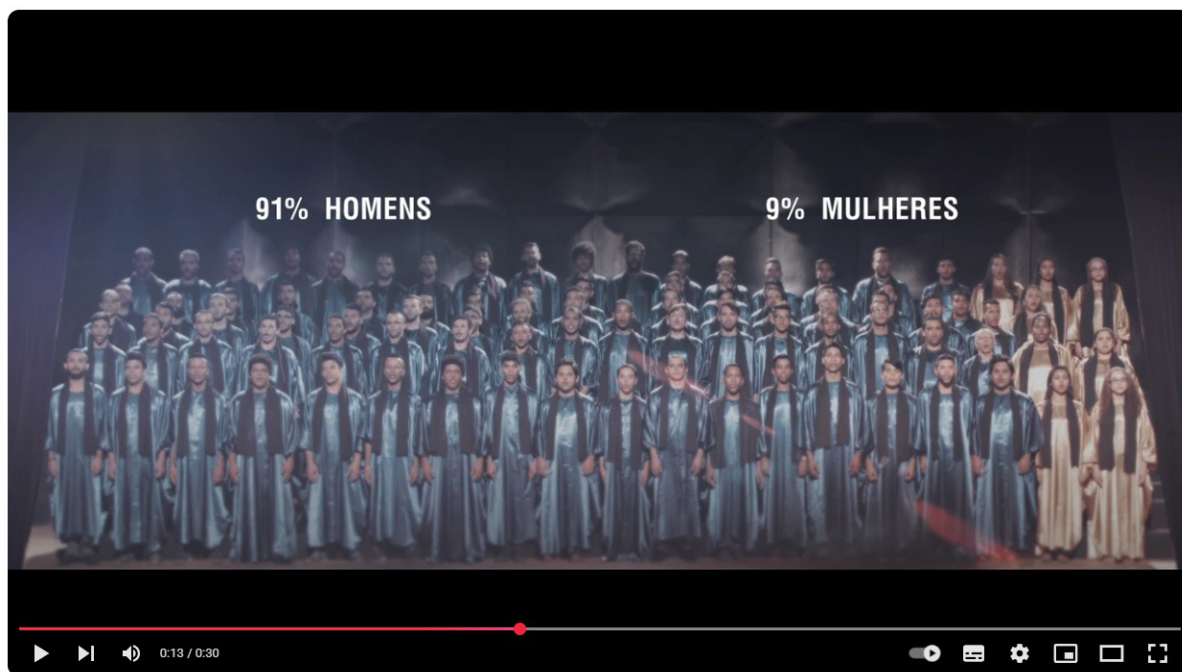




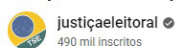
EXECUÇÃO

A lei 13.165/2015 tornou obrigatória campanha midiática do TSE em ano eleitoral para estimular a candidatura de mulheres: “O Tribunal Superior Eleitoral, no período compreendido entre 1º de abril e 30 de julho dos anos eleitorais, promoverá, em até cinco minutos diários, contínuos ou não, requisitados às emissoras de rádio e televisão, propaganda institucional, em rádio e televisão, destinada a incentivar a participação feminina na política, bem como a esclarecer os cidadãos sobre as regras e o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro” (art. 93A)

No ano seguinte à lei, a propaganda ilustra a disparidade por meio de um coro em que a quantidade de vozes masculinas e femininas corresponde à representação política, 91% de vozes masculinas e 9% femininas. A narradora diz a seguinte mensagem: “Nós mulheres somos mais da metade da população, mas ocupamos menos de 10% dos cargos políticos. Faça a nossa voz ser mais ouvida, participe da política. A democracia agradece”.



Campanha aborda participação da mulher na política



Inscrição

Gostei



Compartilhar

Download

Salvar



11.582 visualizações 18 de jul. de 2016

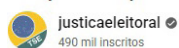
Frame do vídeo divulgado na campanha de 2016, disponível no Youtube @justicaeleitoral

A campanha por ocasião das eleições de 2018 fala de diversidade representativa de gênero, idade e raça: “Democracia se faz com a participação de todos e todas. Todos têm um papel fundamental na luta pelos seus direitos. Ninguém te representa tão bem como você. Participe da política!”





Campanha Representatividade



Inscrição

95



Compartilhar



Download



Salvar



34 mil visualizações há 7 anos

Frame do vídeo divulgado na campanha de 2018, disponível no Youtube @justicaeleitoral

No ano seguinte à criação do TSE Mulheres, em março de 2020, o órgão lançou a campanha Mulheres na Política, que foi ao ar durante todo o mês em emissoras de TV aberta e rádio de todo o país e nos perfis da Justiça Eleitoral nas redes sociais. As peças da campanha foram produzidas sob a coordenação da Assessoria de Comunicação do TSE, apresentam arte visual em animação gráfica e incentivam as mulheres a participarem da vida política, a se candidatarem a cargos públicos, com a mensagem de que, “quando uma mulher defende seus direitos, incentiva outras a defenderem também. Quando uma mulher tem voz ativa, ela incentiva outras a falarem também. Quando uma mulher lidera, ela incentiva outras a liderarem também. Quando uma mulher ocupa um cargo público, ela incentiva outras a ocuparem também”.





Mulheres na política. Seja o exemplo que nós precisamos!



490 mil inscritos

Inscrição

717



Compartilhar

Download

Salvar



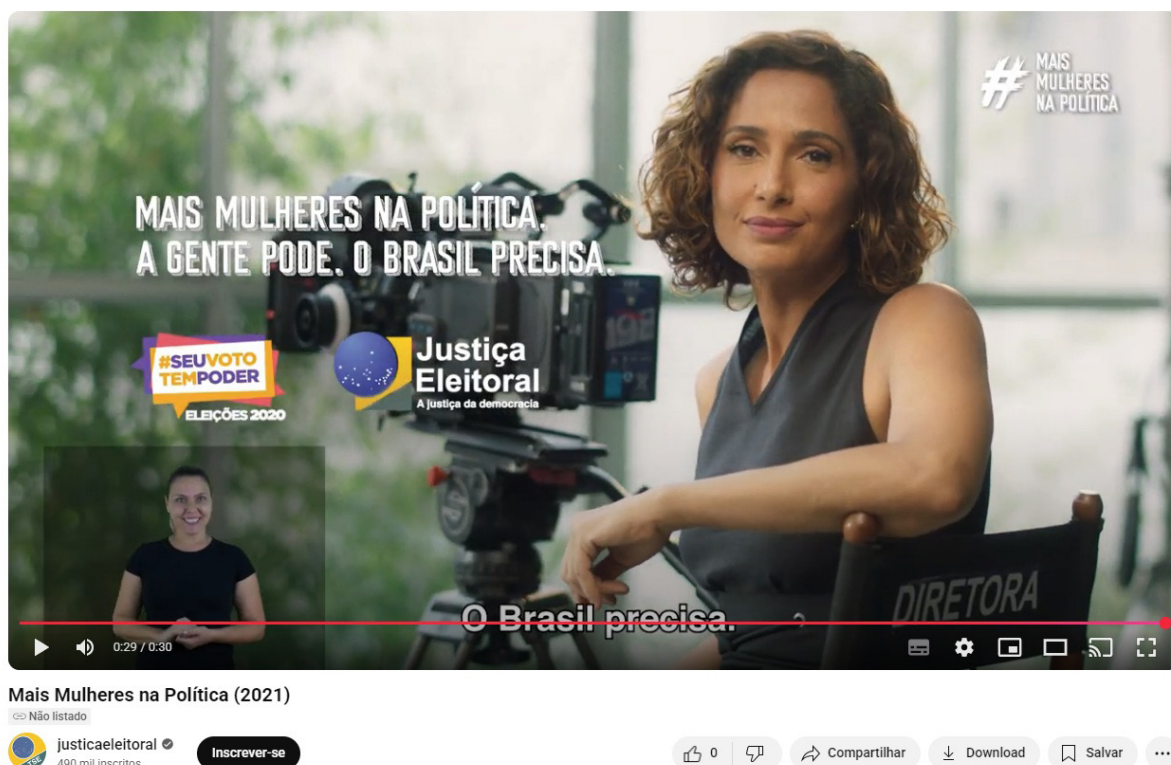
134 mil visualizações há 5 anos #ParticipaMulher #JustiçaEleitoral

Opções para famílias

Frame do vídeo divulgado na campanha de 2020, disponível no Youtube @justicaeleitoral

Inspirar mulheres a ocuparem cargos políticos, enfatizando a capacidade de liderança feminina e a importância da representatividade para dar voz e garantir direitos foi o mote da campanha veiculada nas redes sociais, rádio e televisão entre outubro e novembro de 2020 e em 2021. A mensagem “Quando mais mulheres tomam decisões, mais escolhas são feitas a partir da nossa visão. Precisamos ser representadas e temos tudo para criar políticas públicas mais justas. Mais mulheres na política: isso é democracia. A gente pode, o Brasil precisa” é declamada pela atriz Camila Pitanga, embaixadora da ONU Mulheres no Brasil. Antes dela, aparecem uma empreendedora, uma executiva, uma líder indígena e uma artista trans.





Frame do vídeo divulgado na campanha de 2021, disponível no Youtube @justicaeleitoral

Em 2021, a campanha de incentivo à participação feminina na política da Justiça Eleitoral veiculada de agosto a dezembro na TV aberta e no rádio abordou o combate à violência política de gênero. Nos vídeos, a atriz e embaixadora da ONU Mulheres, Camila Pitanga, narra depoimentos de mulheres brasileiras candidatas a cargos políticos que sofreram esse tipo de violência. As mensagens são: “Quando a sociedade combate a violência contra as mulheres, mais mulheres participam das decisões do país. Seja candidata. Encoraje uma mulher a se candidatar”. E também com intuito educativo: “Você sabe identificar a violência contra mulheres na política? Quando uma parlamentar não está segura nem mesmo no plenário. Quando o apoio do partido nunca vem. Quando somos julgadas e atacadas pela nossa imagem. Chega! É hora de ocupar nosso lugar.”

A campanha de 2022, veiculada entre junho e julho, retomou o tema da sub-representação com imagens que representam a proporção de mulheres e homens eleitos em 2020 nas prefeituras (12 e 88%), no Congresso Nacional (15 e 85%) e governos estaduais (1 mulher e 25 homens). E a mensagem: “Existe uma diferença importante entre o Brasil real e o Brasil político. E isso só vai mudar quando as mulheres participarem da vida pública. Mais mulheres na política. A gente pode, o Brasil precisa.”





Participação Feminina (2022)

Não listado



justicaeeleitoral
490 mil inscritos

Inscriver-se

13



Compartilhar

Download

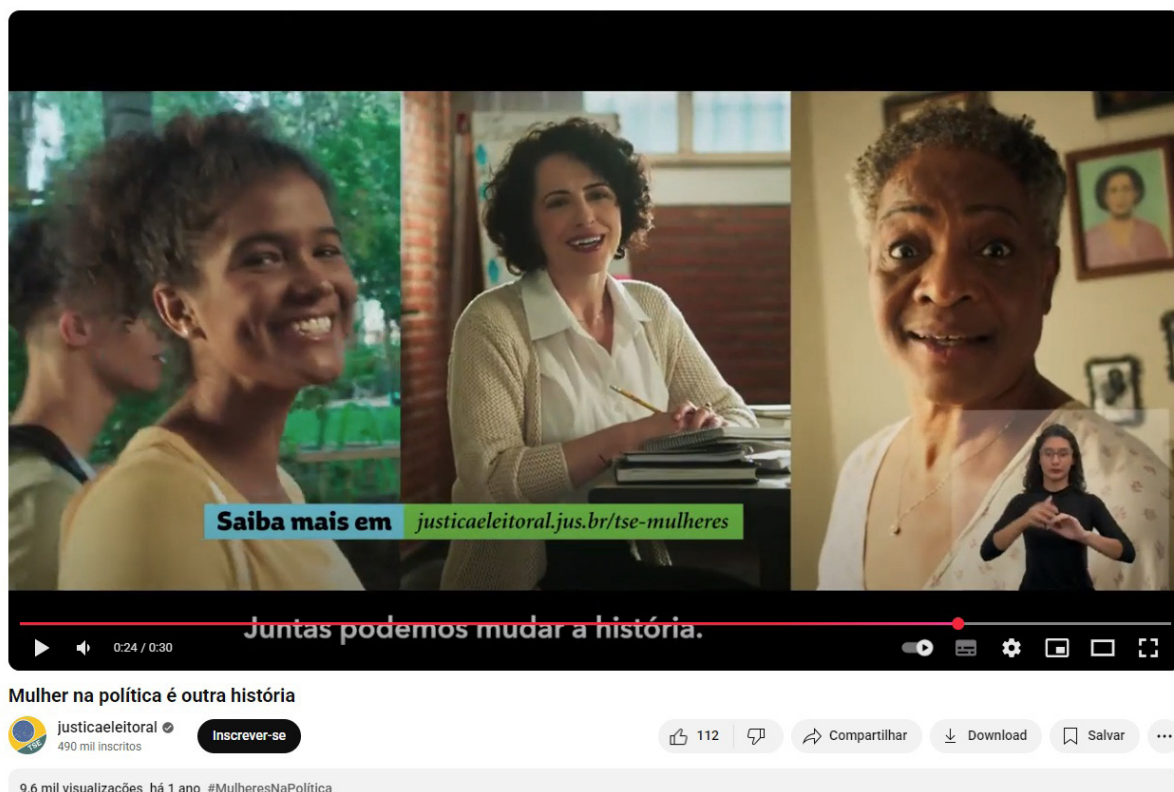
Salvar



Frame do vídeo divulgado na campanha de 2022, disponível no Youtube @justicaeeleitoral

Em 2024, com o slogan “Mulher na política é outra história”, o vídeo focaliza a progressão geracional, desde quando as mulheres não podiam votar, até que passaram a votar e serem votadas, porém em proporção desigual, até uma jovem que diz “Eu quero me ver na política, sem ataques, sem violência política de gênero. As próximas gerações merecem um país com mais mulheres na política. Juntas podemos mudar a história”. E aparece um dado do Ministério Público Federal em elemento gráfico: “O Brasil registra 7 casos por mês de violência política de gênero”.





Frame do vídeo divulgado na campanha de 2024, disponível no Youtube @justicaeleitoral

A coordenadora de Mídias do TSE explica que “a criação de uma campanha da Justiça Eleitoral é um trabalho colaborativo. O setor de comunicação propõe o conceito visual e roteiros, mas recebe a contribuição de áreas de diversidade do TSE e dos TREs. A decisão final fica a cargo da ministra ou ministro presidente.”

Com relação à escolha dos canais, “como a Justiça Eleitoral tem o desafio de dialogar com as mulheres de todo o país - são 81,8 milhões, que formam a maioria do eleitorado brasileiro (52,47% do total) - e conscientizar a sociedade, as campanhas se espalham por diversos canais: rádio, TV, redes sociais e materiais impressos para ações presenciais, especialmente executadas pelos TREs”.

Os slogans sintetizados em “Mais mulheres na política. A gente pode, o Brasil precisa” são claros e de fácil entendimento para toda a faixa etária da população apta a votar. Uma atriz conhecida, relatos e a presença de mulheres líderes reais contribuem para gerar identificação, pertencimento e inspiração. A escolha dos atores para protagonizar as peças é um ponto sensível relatado: “Os atores contratados pelas produtoras podem vir a realizar outros trabalhos, o que acaba por associar sua imagem à da Justiça Eleitoral”.

Outro desafio diz respeito ao orçamento limitado frente à diversidade de temas que precisam ser abordados. “A pauta da comunicação abrange desde informações essenciais,



como convocação de mesários, prazos de alistamento eleitoral e orientações para o dia da votação, até temas de conscientização, como o incentivo à participação de jovens e idosos. Além disso, novos desafios podem surgir a qualquer momento, dependendo do contexto social. A pandemia de 2020 e os atos de violência política em 2022 são exemplos de situações que exigiram a comunicação de informações urgentes. Para lidar com essa realidade, a estratégia da equipe é fazer uma gestão cuidadosa do orçamento, produzindo filmes e spots publicitários com mensagens diretas e claras. Isso permite criar conteúdos de alta qualidade a um custo reduzido, maximizando o alcance da campanha e aumentando a quantidade de filmes que conseguimos produzir por ano”, afirma a coordenadora das campanhas que compõe o quadro da Secretaria de Comunicação e Multimídia.

No que tange ao cumprimento do objetivo, as campanhas chamam a atenção para o tema e conscientizam sobre os desafios para alcançar uma representatividade política de gênero mais igualitária, como a violência que desmotiva muitas mulheres a se engajarem na política e a se candidatarem.



RESULTADOS

Nas eleições de 2018, 32% das candidaturas foram de mulheres e 16% dos cargos eletivos disputados foram ocupados por mulheres. Nas eleições de 2020, 34% das candidaturas eram femininas e 16% dos cargos eletivos disputados foram ocupados por mulheres. Nas eleições de 2022 e 2024, o número de candidatas foi de 34% e as eleitas preencheram 18% dos cargos disputados. Portanto, em comparação com 2016, quando as mulheres ocupavam 9% dos cargos políticos, o número de eleitas dobrou em 8 anos.

Na edição 2025 do mapa “Mulheres na política”, elaborado a partir de dados coletados pela União Interparlamentar (UIP) e pela ONU Mulheres, o Brasil ocupa a 133ª colocação no ranking global de representação parlamentar de mulheres e a 53ª posição no ranking de representação ministerial. Em 2021 estava em 142º no ranking mundial e em 2023, em 129º, o que demonstra uma variação para cima e para baixo dentro de uma faixa.

O país apresenta índices abaixo da média do continente (35,4% de parlamentares mulheres), com 18% das parlamentares na Câmara (93 deputadas federais) e 19% dos representantes no Senado (16 senadoras). Nos ministérios, 10 das 31 pastas são comandadas por mulheres, o equivalente a 32%.

O relatório revela que enquanto as mulheres ocupam predominantemente pastas ministeriais ligadas a direitos humanos e assistência social, homens comandam defesa, finanças e relações exteriores. E aponta um progresso limitado (0,3% a mais do que a média global no ano anterior, de 27%) em direção à igualdade de gênero na liderança política: em todo o mundo, há três vezes mais homens do que mulheres nos poderes executivo e legislativo.



Apenas 25 países têm mulheres como chefes de estado ou governo e 106 países jamais foram liderados por uma mulher em esfera nacional. De 39 presidentes do Brasil, apenas uma mulher foi eleita para o cargo, em 2010.

Nesse ritmo, a igualdade de gênero nos mais altos cargos políticos só será alcançada daqui a 130 anos.



APRENDIZAGEM

A participação assimétrica das mulheres na política exige uma atuação em diversas frentes: ampliação do número de candidatas; o efetivo apoio dos partidos políticos a suas candidaturas e a ocupação de cargos de liderança pelas mulheres dentro dos parlamentos e dos partidos.

As campanhas de comunicação por si só não têm a capacidade de solucionar um problema histórico forjado por causas e características sociais complexas. Mas, somadas a um conjunto de esforços capitaneados por organizações do poder público, elas desempenham um papel na mudança da cultura e da mentalidade, ao dar visibilidade à questão, legitimando e suscitando a reflexão entre os cidadãos/eleitores brasileiros.

É preciso destacar que o tema é um dentre vários que exigem a atuação da Justiça Eleitoral em campanhas informativas e educativas na atualidade, sobretudo com o combate a informações falsas e desinformação na internet, em especial nas redes sociais e aplicativos de mensagens. Além da necessidade de informar acerca de questões práticas, por exemplo, mesários, prazos de alistamento eleitoral e orientações para o dia da votação, participação de jovens e idosos.

A despeito da disputa por orçamento e prioridade na estratégia de comunicação da Justiça Eleitoral, a lei garante a execução de campanha em prol da participação feminina na política ao menos em anos eleitorais.

Os resultados expressivos, porém, ainda limitados requerem a continuidade dessa política pública por meio da comunicação a fim de contribuir para a concretização da Declaração de Pequim (1995): [...] “a participação das mulheres em condições de igualdade na tomada de decisões constitui não só uma exigência básica de justiça ou democracia, mas pode ser também considerada uma condição necessária para que os interesses das mulheres sejam levados em conta. Sem a participação ativa das mulheres e a incorporação do ponto de vista próprio das mulheres em todos os níveis do processo de tomada de decisões não se poderá alcançar os objetivos de igualdade, desenvolvimento e paz”.





BIBLIOGRAFIA

Site do Tribunal Superior Eleitoral - <https://www.tse.jus.br/institucional/ministros/apresentacao>

Página TSE Mulheres - <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/>

Campanhas midiáticas do TSE - <https://www.tse.jus.br/comunicacao/campanhas-publicitarias/apresentacao>

Livro “Participa Mulher - por uma cidadania plena” (2020) -

<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/livro-participamulher-por-uma-cidadania-feminina-plena/@@display-file/file/TSE-livro-participa-mulher-por-uma-cidadania-plena-28-05-2020.pdf>

Portaria que instituiu o TSE Mulheres - <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2019/>

[portaria-no-791-de-10-de-outubro-de-2019](#)

Relatório da Missão de Observação Eleitoral da Organização dos Estados Americanos -

<https://www.oas.org/documents/por/press/MOE-Brasil-2018-Relatorio-Final-POR.pdf>

Mapa Mulheres na Política - <https://www.onu-mulheres.org.br/noticias/brasil-ocupa-a-133a-posicao-no-ranking-global-de-representacao-parlamentar-de-mulheres/>

Levantamento ONU Mulheres - <https://news.un.org/pt/story/2024/12/1842616>

Declaração de Pequim -

https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_beijing.pdf

Entrevistada: Juliana Rodrigues Freitas, coordenadora de Mídias e Web do TSE



AUTORA

- » **Vivian Scatolin:** Graduada em jornalismo pela PUC-Campinas e em sociologia pela Unicamp, com mestrado em História da Ciência pela PUC-SP e especialização em gestão pública pela UTFPR. Atua na comunicação pública desde 2004, tendo passado por órgãos dos ministérios da Defesa e da Ciência e Tecnologia. É servidora do departamento de comunicação da Câmara Municipal de São José dos Campos desde 2014.



A blue-tinted background image of a man with a mustache, wearing a jacket, holding a microphone and speaking. The image is partially obscured by large, stylized blue geometric shapes on the left and top. The text is overlaid on the right side of the image.

PARTE 2

TEMAS EM DEMOCRACIA, JUSTIÇA E DIREITOS

Comunicação e a Política Nacional Judicial de Atenção às Pessoas em Situação de Rua

Autores:
Lenir Camimura
Wellington Luiz de Campos



RESUMO

O estudo trata do uso da comunicação na divulgação da Resolução CNJ n. 425/2021, que instituiu a Política Nacional de Atenção às Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades (PopRuaJud).



CONTEXTO

Em 2021, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) aprovou a Resolução CNJ n. 425, e instituiu a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas Interseccionalidades. A medida consolidou os esforços que já vinham sendo desenvolvidos por alguns tribunais brasileiros para lidar com as causas e efeitos do aumento do número de pessoas vivendo nas ruas.

A Resolução estabeleceu, assim, a necessidade de os órgãos adotarem a Política, a partir da criação de Comitês Regionais, que deveriam ser compostos por representantes não apenas do Judiciário e do Sistema de Justiça (Defensoria Pública, Ministério Público e Advocacia), mas por todos os órgãos que lidassem com essa população, como saúde, assistência social, educação. Esses colegiados também devem contar com a participação social, por meio da Academia e dos movimentos de população de rua, a exemplo da formação do Comitê Nacional PopRuaJud.

A publicação considera população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia, sociabilidade e sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória.

Dados do Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua, da Universidade Federal de Minas Gerais (OBPopRua/POLOS-UFMG), apontam que



o Brasil registrou um crescimento de aproximadamente 25% no total de sem-tetos entre 2023 e 2025, chegando a mais de 335 mil pessoas até abril deste ano, quando o levantamento foi publicado.

Com base nos dados do Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico), que reúne os beneficiários de políticas sociais, como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), e serve como indicativo das populações em vulnerabilidade para quantificar os repasses do governo federal aos municípios, o número de pessoas vivendo nas ruas em dezembro de 2024 era 14 vezes superior ao registrado onze anos antes, quando havia 22.922 pessoas nessa situação.

Ainda conforme o levantamento, de janeiro a março de 2025 foi registrado um aumento de 1,76% da população em situação de rua, passando de 329.370 para 335.151 em apenas dois meses.

Parcerias

O acesso à justiça emerge como garantia constitucional primordial em situações de ausência de respeito aos direitos fundamentais e sociais que garantam o mínimo existencial para uma vida digna. O Poder Judiciário tem avançado nesta construção, com uma visão empática, pensada a partir de perspectivas de quem teve vivência de estar em situação de rua e também em colaboração interinstitucional, a fim de encontrar soluções céleres, humanas e desburocratizadas.

Uma das ações previstas no normativo é a realização de mutirões locais. A ação deve ser realizada pelos Comitês Regionais e contar com o apoio das instituições participantes. Nessas iniciativas, são realizados atendimentos jurídicos e de cidadania (com a emissão de documentos, verificação de processos e de benefícios sociais e previdenciários), assistenciais, de saúde, além do fornecimento de alimentação, cortes de cabelo e banhos.

Em julho de 2025, por exemplo, o Mutirão PopRuaJud Bahia atendeu mais de sete mil pessoas em situação de rua em dois dias, com a participação de 500 profissionais voluntários, que prestaram serviços nas áreas de justiça, saúde e assistência social. No final de junho deste mesmo ano, a 4ª edição do Mutirão PopRuaJud Goiânia (GO) realizou 1.683 atendimentos em diversos serviços da área jurídica, de cidadania, saúde, assistência social e documentação em um único local. Segundo o Relatório PopRuaJud do ano passado, de 2021 a 2024 foram realizados 178 mutirões em todo o país, com o apoio do CNJ.

Os debates e resultados da Política PopRuaJud foram apresentados durante os Encontros Nacionais sobre o tema. Os eventos, coordenados pelo CNJ, foram realizados em São Paulo (SP) e São Luís (MA), em 2024 e 2025, respectivamente. Durante a programação, o CNJ também construiu o Manual Orientativo de cada edição do evento, com propostas sugeridas pelos participantes nos eixos temáticos Cidadania; Pessoas em Situação de Rua e o Sistema Criminal; Saúde Mental (2024); Gestão e Governança; Violência Estrutural; Moradia Adequada e Empregabilidade; e Justiça Restaurativa (2025).



Na oportunidade também foi criado o Prêmio de Boas Práticas PopRuaJud, cujas iniciativas vencedoras foram premiadas durante os Encontros Nacionais.

Protocolos

Criado para promover a política, o Comitê Nacional PopRuaJud define um planejamento anual para priorizar suas ações. Coordenado por um conselheiro ou conselheira do CNJ, a atuação do Comitê contempla as diversas vulnerabilidades. Para o então conselheiro responsável, conselheiro Pablo Coutinho Barreto, o trabalho colaborativo em rede é essencial para efetivar a Política voltada a esse público. Ele destaca ainda a importância de o colegiado ser “multinível e plural”, para que haja uma visão panorâmica da situação e de suas nuances.

O principal objetivo da Política Nacional de Atenção às Pessoas em Situação de Rua é garantir a esse público o amplo acesso à Justiça. Nesse sentido, os subgrupos que compõem o Comitê Nacional trabalham para auxiliar na superação das barreiras enfrentadas em função das múltiplas vulnerabilidades econômica e social, assim como a situação de precariedade ou mesmo de ausência de moradia.

Dentre os temas trabalhados estão os fluxos processuais – que permitam a priorização dos processos identificados como de população em situação de rua, eliminem a obrigatoriedade de apresentação de comprovante de residência e que utilize pontos de referência para a citação da parte, por exemplo. Na gestão institucional, o debate prevê a capacitação desde a segurança da porta do Fórum ao magistrado e magistrada que vai lidar com o processo. Esse trabalho traz mudanças significativas na maneira como a pessoa é recebida no prédio do tribunal, estabelecendo o acolhimento, local adequado para guarda de pertences e animais, além de não exigir “vestimentas adequadas” para adentrar ao local.

Em 2024 também foram discutidos temas de cidadania, gestão de dados, novos protocolos e moradia adequada. O Plano de Ação PopRuaJud 2025 focou no avanço da gestão regional, no incentivo aos mutirões de apoio às pessoas em situação de rua, na instituição dos Comitês locais e no desenvolvimento de novos protocolos orientativos.

Os protocolos servem como manuais operacionais que oferecem diretrizes nítidas e práticas para aplicar as normas legais de forma consistente e eficaz. Além disso, essas orientações contribuem para a uniformização dos procedimentos em todo o Sistema de Justiça, de forma a facilitar a aplicação justa e equitativa do direito, além de promover maior confiança no Poder Judiciário.

Lançado em 2024, o primeiro Caderno de Protocolos trouxe informações sobre atendimento de adolescentes no âmbito do sistema socioeducativo; a execução de medidas em procedimentos criminais; e sobre pessoas refugiadas e migrantes, todos em situação de rua.

Já em 2025, foi publicado o Protocolo para proteção da maternidade em situação de rua, com diretrizes para o atendimento judiciário de grávidas ou puérperas que estejam nessa



situação. As orientações tratam de medidas preventivas, do fortalecimento da articulação com os serviços, a rede de proteção e o Sistema de Garantias de Direitos.

Até o final do ano, o Comitê ainda espera lançar o último dos protocolos previstos, tratando sobre saúde mental. Os manuais contam com a parceria do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF/CNJ); do programa Justiça Plural CNJ/Pnud; e do Movimento Nacional da População de Rua.

Instituição

O acesso à Justiça é direito fundamental assegurado pela Constituição Federal. A instituição da política pública também está diretamente relacionada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) de n. 1 (erradicação da pobreza); n. 10 (redução das desigualdades); n. 11 (cidades e assentamentos humanos acessíveis, inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis); e o de n. 16 (paz, justiça e instituições eficazes) da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU).

A Política Judiciária produzida pela Resolução 425/2021 está ancorada ainda em diretrizes internacionais que evidenciam a garantia à dignidade, igualdade e moradia. A norma considera termos da Convenção Interamericana Contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância que exigem tratamento equitativo e políticas afirmativas em favor de pessoas ou grupos sujeitos a discriminação ou intolerância; e o Decreto no 7.053/2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e o seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento (CIAMP-RUA).

O pontapé inicial para a construção da política pública se deu a partir da provocação do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) à Comissão de Democratização e Acesso à Justiça do CNJ.

O Conselho Nacional de Justiça é um órgão público, visa a aperfeiçoar o trabalho do Judiciário brasileiro, principalmente no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e processual. É sua missão promover o desenvolvimento do Poder Judiciário em benefício da sociedade, por meio de políticas judiciárias e do controle da atuação administrativa e financeira. Também busca garantir eficiência, transparência e responsabilidade social da Justiça brasileira.

Criado pela Emenda Constitucional n. 45/2004, o CNJ tem atuado para o aperfeiçoamento dos serviços prestados pela Justiça brasileira, por meio do controle administrativo, financeiro dos tribunais e disciplinar da magistratura e de servidores. Além disso, ampliou sua atuação, tornando-se fomentador e responsável pelo estabelecimento de políticas judiciárias coordenadas, de forma estratégica, junto aos cinco segmentos do Judiciário (Estadual, Federal, do Trabalho, Eleitoral e Militar).



Desde sua criação, a pauta dos [direitos humanos](#) tornou-se elemento estruturante da identidade institucional do Conselho. Por meio da normatização de práticas inclusivas, da promoção de políticas de igualdade e acesso à jurisdição, e do desenvolvimento de instrumentos de monitoramento, o Conselho tem exercido papel estratégico na construção de uma Justiça mais acessível, plural e sensível às desigualdades estruturais do país.

Na página comemorativa de 20 anos do CNJ, dedicada aos Direitos Humanos, foi destacada uma [linha do tempo](#) apenas para as ações registradas em relação à questão da população em situação de rua. O tema Direitos Humanos foi o carro-chefe da comemoração: “CNJ 20 anos – Uma Justiça inovadora e mais humana”.

O CNJ promoveu estudos com o intuito de implementar a política judicial de atenção à População em Situação de Rua (PSR) por meio do atendimento prioritário e sem burocracia nos Tribunais brasileiros, possibilitando o acesso à Justiça de modo célere, simplificado e efetivo, devendo ser considerado como uma das diretrizes da Política. Segundo a juíza federal Luciana Ortiz, uma das idealizadoras da política e vice-coordenadora do Comitê Executivo Nacional PopRuaJud, a elaboração da Política foi desafiadora, dada sua complexidade, cujas interseccionalidades abarcam quase todos os temas de pautas de direitos humanos.

Ortiz explica que foram utilizadas metodologias de inovação, com processos profundos de empatia e colaboração. A partir das oficinas de *design Sprint* foram identificados aspectos sensíveis que representam obstáculos de acesso à cidadania e à justiça para essa parcela da população.



DESAFIO

Há algumas décadas a sociedade civil tem reivindicado uma atuação mais efetiva por parte do Poder Público, em todas as suas esferas, para a população em situação de rua. Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) apontam que, enquanto a população brasileira cresceu cerca de 11%, a população em situação de rua aumentou em 211% nos últimos dez anos.

Os dados retratam que a população em situação de rua vem crescendo de forma acelerada. Problema complexo, objeto de promessas e campanhas políticas, a situação de parte significativa da população que vive nas ruas das cidades brasileiras e em vulnerabilidade exige atenção.

“Esta política é das mais relevantes, temos milhares de pessoas vivendo nas ruas sem o mínimo existencial. Para um país rico e democrático como o Brasil revela que temos problemas estruturais que precisam ser suplantados. A Resolução deu visibilidade para um grave problema que não queríamos reconhecer a existência”, enfatiza Luciana Ortiz.





Pessoas aguardam atendimento no Pop Rua Jud Sampa na Praça da Sé, em São Paulo



Pop Rua Jud Pantanal, realizado em março de 2025 em Campo Grande



ESTRATÉGIA

Público invisível na sociedade e pouco presente no Poder Judiciário, a população em situação de rua deverá ser atendida em estruturas criadas pelos tribunais brasileiros. Órgãos do Judiciário também devem ir ao encontro dessas pessoas, com serviços itinerantes. A norma conta com 40 artigos que detalham as formas como os tribunais deverão materializar o acesso à Justiça por meio desse serviço, que passa a ser especializado e prioritário. Com a Resolução, o CNJ espera incluir os cerca de 335 mil brasileiros que viviam nas ruas brasileiras.

A divulgação da [Resolução CNJ n. 425/2021](#) pela Secretaria de Comunicação do CNJ (SCS) atende a Política de Comunicação Social do CNJ, [Instrução Normativa N° 96 de 22/05/2023](#). Segundo a norma, são objetivos do setor fomentar a cultura da transparência, da publicidade, da acessibilidade, da impessoalidade, da efetividade, da ética e da responsabilidade social e o exercício da cidadania.

As ações de comunicação social do órgão também devem obedecer a diretrizes como a afirmação dos valores e dos princípios da Constituição Federal e das leis; atenção ao caráter educativo, informativo e de orientação social; valorização da diversidade étnica e cultural e respeito à igualdade e às questões raciais, etárias, religiosas, de gênero e de orientação sexual; reforço das atitudes comportamentais que promovam o desenvolvimento humano e o respeito ao meio ambiente.

A divulgação da política pública segue o Planejamento Estratégico do órgão. Um dos objetivos do documento é promover a disseminação das informações e aprimorar, para fins de controle social, os mecanismos de transparência ativa – informação disponibilizada pelos órgãos do Poder Judiciário – e passiva – informação prestada em resposta a uma solicitação externa.

A SCS é dividida nas áreas de imprensa, que produz conteúdo para o portal e atende jornalistas; multimeios – designers, redes sociais e portal; Comunicação Interna; Revisão; e Audiovisual. A equipe é composta por cerca de 65 profissionais. A designação das pautas, no caso da imprensa, é feita pelas editoras.



EXECUÇÃO

Assim como as demais políticas judiciárias aprovadas e implantadas pelo Conselho Nacional de Justiça, a Resolução 425/2021 recebe visibilidade nos canais de comunicação do órgão. Além de matérias que são publicadas no Portal do CNJ, também há cobertura nas redes sociais, campanhas, transmissão de eventos pelo canal do CNJ no YouTube, além da produção de matérias para o programa Link CNJ, exibido na TV Justiça.

Seguindo o *modus operandi*, são criadas *tags* para cada política, o que permite que as notícias referentes ao assunto sejam reunidas em um mesmo local e exibidas na página da



política – ou, nesse caso, do Comitê responsável por ela. Desde abril de 2021 até setembro de 2025, há 24 páginas de matérias reunidas sob a tag “Acesso à Justiça / Políticas e Programas voltados à População em Situação de Rua”, somando 234 notícias.

As pessoas que são atendidas pelo CNJ foram o mote para as matérias especiais produzidas para os 20 anos do órgão, celebrados em junho de 2025. A 10ª matéria da série foi publicada em abril, com o título: “[CNJ 20 Anos: ações do Judiciário buscam devolver dignidade para pessoas em situação de rua](#)”.

Além de trazer depoimentos de pessoas que contaram com o apoio do Judiciário para sobreviver e superar suas necessidades, o texto também trouxe dados sobre a população e números da Política, com infográficos e fotos produzidos especialmente para a série. O texto em questão já teve mais de 4,3 mil visualizações até setembro de 2025.



Além disso, por se tratar de uma política desenvolvida especialmente pelos tribunais, as matérias que são publicadas nos portais das Cortes também podem ser replicadas no Portal do CNJ, na parte de “Notícias do Judiciário”. Dessa forma, o CNJ reforça o apoio e divulgação das ações locais.

Tanto as matérias produzidas pelo CNJ, quanto o material que chega via ronda dos portais dos tribunais, podem ser encaminhados por outros canais, como os grupos de Whatsapp dos participantes de Comitês ou de eventos. Essa ação, embora não seja coordenada, contribui para a pulverização da notícia, da informação e do trabalho em rede.

Redes

Nas redes sociais do CNJ, entre 2024 e 2025, foram adaptados cinco posts para o perfil @cnj_oficial no Instagram, Facebook, LinkedIn e X.

Além disso, foram produzidos seis stories (lg), referentes à cobertura do II Encontro Nacional PopRuaJud, em parceria com o Tribunal de Justiça do Maranhão, que recebeu o evento entre os dias 13 e 15 de agosto.

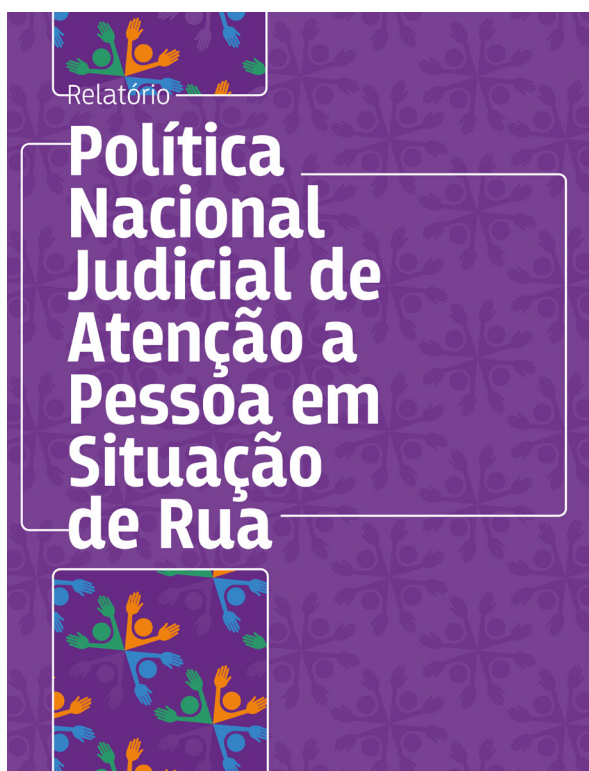
Já no canal do CNJ no YouTube é possível encontrar 10 transmissões referentes à Política. Entre elas está o [“Webinário Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e interseccionalidades”](#), realizado para tratar da Resolução CNJ n.425/2021 e apresentar os resultados das oficinas de *Design Sprint*.

O repositório também guarda os programas do Link CNJ, transmitidos pela TV Justiça e pelo canal do CNJ no YouTube. O programa exibido em 6 de agosto de 2024, por exemplo, tratava sobre [“Saúde Mental da população em Situação de Rua”](#) e, desde então, já foi visualizado quase 500 vezes.

Identidade

A criação da página específica no portal é uma demanda encaminhada pela área responsável, que também pode alimentá-la ou encaminhar o material para que a Comunicação inclua as informações solicitadas. Na página do Comitê é possível encontrar ainda as publicações referentes à política, como relatórios de atividades, pesquisas sobre a violência nas ruas, os cadernos de protocolos e, em breve, os Manuais Orientativos produzidos durante os I e II Encontros Nacionais PopRuaJud.





Após a divulgação inicial da política pública, a Secretaria de Comunicação Social segue dando publicidade as principais ações e eventos relacionados ao tema. Na cobertura, a equipe aborda as iniciativas, planos de ação, documentos, campanhas, normativos e ações que o Comitê Nacional PopRuaJud produz.

Todo o trabalho de divulgação, seja em que nível for, é discutido com o cliente. No caso das coberturas de evento, por exemplo, especialmente em assuntos que têm maior apelo social, como é o caso do PopRuaJud, a área de imprensa da Comunicação do CNJ pode sugerir estratégias diferenciadas de cobertura e/ou divulgação.

A abordagem do tema, com entrevistas prévias e aprofundadas, matérias periódicas sobre inovações, inscrições, prêmios e prazos fazem parte do trabalho prévio. Se houver cobertura no dia do evento, prioriza-se o desenvolvimento do assunto e a percepção dos participantes, indo além da simples cobertura de palestras.

Esse material também pode servir de conteúdo para as redes sociais e para a sugestão de pauta para o Programa Link CNJ. As matérias também podem ser replicadas pela Comunicação Interna, o que contribui para que o tema seja conhecido inclusive pelos colaboradores do CNJ.

Em 2021, o CNJ realizou uma oficina de *design sprint* para a criação do Manual de Implantação da Política Nacional de Atenção a Pessoas em Situação de Rua (PopRuaJud). O nome

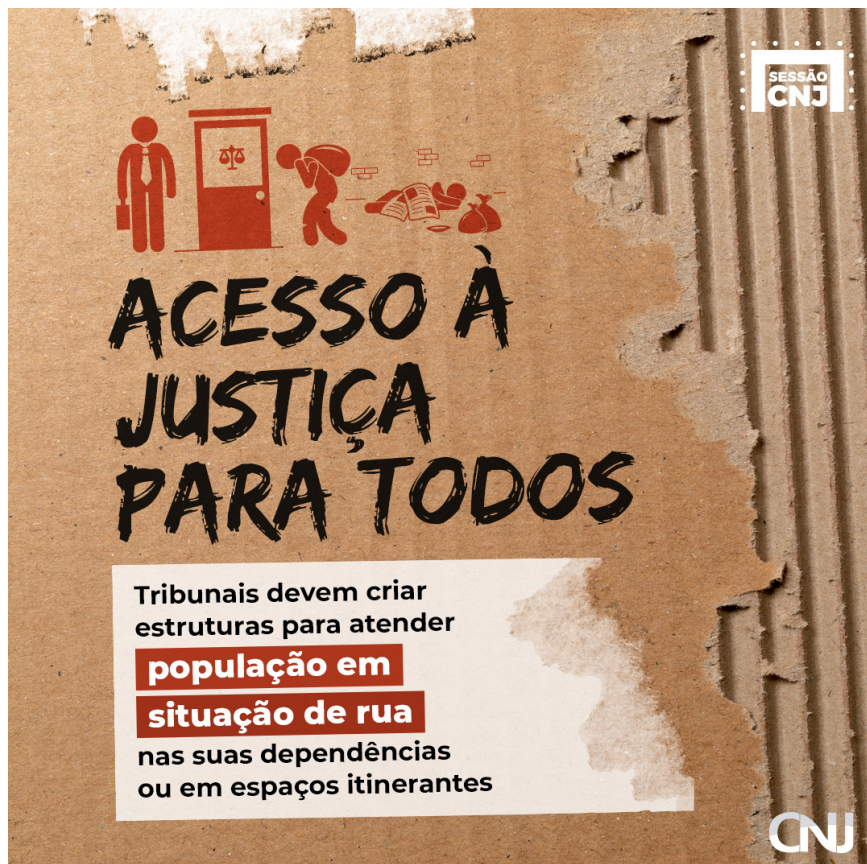


da Política foi definido nessa ocasião. O primeiro pedido de criação de identidade visual também foi produto dessa oficina.

Após orientação do Comitê, foi solicitada uma marca que fosse mais alegre, remetesse à arte Pop Rua e com padrões visuais que fortalecessem e tornassem a identidade dinâmica.



Ainda em 2021, a Comunicação lançou a campanha “Acesso à Justiça para todos”, divulgada em formatos de Instagram, Facebook, Twitter e LinkedIn, para a divulgação da aprovação da Resolução CNJ n.425.





RESULTADOS

Com o objetivo de avaliar o avanço das ações voltadas a pessoas em situação de rua, o CNJ instituiu o Índice de Implementação da Política Nacional Judicial de Atenção às Pessoas em Situação de Rua no Poder Judiciário (IPopRuaJud). Previsto para aplicação anual em todos os órgãos do Judiciário, o indicador busca medir o cumprimento das diretrizes estabelecidas na [Resolução CNJ n. 425/2021](#).

A norma que consta na [Portaria CNJ n. 2025/176](#) promove a avaliação do cumprimento das diretrizes previstas na [Resolução CNJ n. 2021/425](#), o que inclui o funcionamento dos Comitês Locais Pop Rua, a realização de mutirões de cidadania e acesso à Justiça, além de capacitações voltadas a magistrados e servidores. O índice será composto por blocos temáticos que analisarão diferentes dimensões da política. Os dados necessários para o cálculo do IPopRuaJud serão coletados pelo CNJ por meio de formulário próprio remetido aos tribunais.

As respostas das cortes deverão ser acompanhadas de documentos comprobatórios, o que assegura transparência e permite auditorias internas e externas. A pontuação do IPopRuaJud definirá o grau de maturidade dos tribunais na execução da política, classificando-os em quatro níveis: excelência (igual ou superior a 90%); aprimorado (de 70% a 89,9%); satisfatório (entre 50% e 69,9%); e baixo (abaixo de 50%).

Os resultados serão divulgados anualmente no Portal do CNJ e permitirão consultas por segmento da Justiça e acompanhamento da evolução histórica e comparativa dos tribunais. A apuração ficará a cargo do Comitê Nacional PopRuaJud, com apoio técnico do Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) e do Programa Justiça Plural (CNJ/Pnud).

Com base nos resultados do IPopRuaJud, além de identificar boas práticas e estimular sua reprodução em outras unidades, o CNJ poderá promover ações de capacitação e instituir reconhecimento público àquelas que se destacarem na implementação da política.

Pesquisa

Em 2024, o CNJ realizou um relatório sobre diagnóstico do Comitê Nacional Pop Rua Jud, em parceria com o Departamento de Pesquisa Judiciária (DPJ), junto ao Poder Judiciário sobre a implementação da Resolução 425/2021 do CNJ.

Um tópico sobre comunicação fez parte da pesquisa. Como o tema é fundamental para a implementação de qualquer política pública, questionou-se quais os tipos de comunicação o tribunal adotou para divulgar a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua, desde a entrada em vigor da Resolução CNJ n. 2021/425.

O resultado mostrou que em 53,5% das respostas houve a indicação de que a disseminação de materiais informativos se deu via intranet ou e-mail para servido res(as), magistrados(as) e colaboradores(as); 39,4% dos tribunais informaram que a estratégia indicada foi a de emissão de comunicado circular ou envio de ofício a todas as unidades judiciárias. A produção



e afixação de cartazes e materiais e a distribuição de materiais impressos para o público externo foram as opções indicadas para 15,5% dos tribunais. No entanto, 42,3% das respostas destacaram outras estratégias de comunicação. Ao analisar esse campo, foram citadas: divulgação em mídias sociais, rádio e televisão.



APRENDIZAGEM

Nos últimos Encontros Nacionais, os representantes dos Movimentos de População de Rua destacaram que a Política aproximou o Judiciário de sua realidade. Como afirmou Rafaelly Machado, mulher trans, representante do Movimento no Rio Grande do Norte e membro do Comitê Nacional PopRuaJud, a iniciativa do Judiciário mostra que “vivemos novos tempos. Um tempo em que eu posso ser vista, respeitada por quem eu sou e que não estou mais sozinha. Não preciso mais temer o juiz. Hoje, ele é o que usa sua voz por mim”.

A juíza federal Luciana Ortiz relata que um fator de sucesso na divulgação da política pública foi a formação de um Comitê interinstitucional com especialistas no tema. “Há uma efetiva colaboração dos integrantes, pessoas idealistas e inconformadas com o número de pessoas em situação de rua. O Comitê faz um trabalho forte institucional para que os tribunais avancem na pauta. Também contribuiu para o avanço a mudança da Resolução CNJ 425 em 12/24, tornando obrigatória a formação de Comitês interinstitucionais no âmbito dos tribunais, além da realização de mutirões”.

Segundo a magistrada, a política é muito importante, pois há milhares de pessoas vivendo nas ruas sem o mínimo existencial. “Para um país rico e democrático como o Brasil, revela que temos problemas estruturais que precisam ser suplantados. A Resolução do CNJ deu visibilidade para um grave problema que não queríamos reconhecer a sua existência. Há um longo caminho pela frente, estamos dando os primeiros passos”.





BIBLIOGRAFIA

Conselheiro Pablo Coutinho Barreto do Conselho Nacional de Justiça

juíza federal Luciana Ortiz, uma das idealizadoras da política e vice-coordenadora do Comitê Executivo Nacional PopRuaJud

<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4169>

<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5190>

<https://www.cnj.jus.br/gestao-estrategica-e-planejamento/planejamento-estrategico-do-cnj-2021-2026/>

<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/07/plano-estrategico-10a-versao-2025.pdf>

<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4566>

<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua>

https://obpoprua.direito.ufmg.br/moradia_pop_rua.html

<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4169>

<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/12/relatorio-pop-rua-versao-web-17-12-2024.pdf>

<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/09/livro-pop-rua-17-09-24.pdf>

https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/08/apresentacao-do-protocolo-mulheres-em-situacao-de-rua-e-protecao-as-maternidades.pdf?fbclid=PAQ0xDSwMMIC9leHRuA2FI-bQlxMQABp6wczA9aF_Crw4_NMa4Jwic-thH-6JZr76VeJD-vFs_kjSoS2fVBD0dhmiHx3_aem_mP9_ABlbwOVIG4XZmuJI-A

<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/04/programapopruajud-tri-lhas-11042022.pdf>

<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/direitos-humanos/politica-nacional-de-atencao-as-pessoas-em-situacao-de-rua-e-suas-interseccionalidades/publicacoes/>

<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/direitos-humanos/politica-nacional-de-atencao-as-pessoas-em-situacao-de-rua-e-suas-interseccionalidades/campanha/>



AUTORES

- » **Lenir Camimura:** Graduada em jornalismo pela Universidade Católica de Brasília e pós-graduada pela AVM Faculdade Integrada em Gestão Pública. Atua como jornalista no Conselho Nacional de Justiça (CNJ) desde 2019.
- » **Wellington Luiz de Campos:** Graduado em jornalismo pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, pós-graduado em Comunicação Jornalística/ Jornalismo Institucional Latu Senso pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Atua na comunicação pública desde 2008 na Assessoria de Comunicação Social do Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3).



A woman and three children are standing on a grassy area in front of a modern, multi-story apartment building. The woman is smiling and holding the hand of a young child. Two other children are standing next to them. The building has a light-colored facade and many windows. The entire image is overlaid with a blue tint and a large, stylized blue graphic on the left side.

PARTE 2

TEMAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS E CIDADANIA

O direito à moradia inserido na estratégia de comunicação: o caso do programa ‘Pra Ter Onde Morar’

Autores:
Bruno Eduardo Balduino de Souza
Vivian Duarte da Silva



RESUMO

A comunicação estratégica foi central para a efetividade do programa Pra Ter Onde Morar, promovido pela Agehab. Ao articular transparência, mobilização e combate à desinformação, a comunicação aproximou a política pública das famílias vulneráveis e consolidou a imagem institucional do Governo de Goiás em ações pela habitação social. Este estudo de caso analisa a trajetória do programa entre 2021 e 2025, detalhando o contexto, os desafios, as estratégias, a execução, os resultados e os aprendizados obtidos, com base em documentos, notícias e entrevista.

Palavras-chave: comunicação estratégica; comunicação pública; políticas públicas; direito à moradia; habitação social.



CONTEXTO

O déficit habitacional é um problema histórico que perdura no Brasil. Dados da Fundação João Pinheiro, em parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apontam que, em 2022, milhões de famílias viviam em moradias precárias, sem acesso a saneamento básico, em situação de coabitação forçada ou pagando aluguéis incompatíveis com a renda. Do déficit habitacional total, quase meio milhão (499.685) está concentrado na região Centro-Oeste do país (Tamiatti, 2024).

Esse cenário preocupa, visto que o direito à moradia é um dos pilares para a efetivação da dignidade da pessoa humana, princípio fundamental consagrado pela Constituição Federal (Brasil, 1988). A moradia adequada não se limita apenas a um espaço para abrigar-se, mas envolve condições que assegurem o bem-estar, a segurança, a salubridade, a acessibilidade e a integração à vida comunitária. No contexto brasileiro, marcado por desigualdades sociais históricas e pela ausência de políticas habitacionais contínuas, a moradia digna surge como um desafio central do Estado e da sociedade.

É preciso destacar que, inicialmente, a moradia não figurava expressamente no rol de direitos do artigo 6º, mas estava implícito em dispositivos relacionados ao direito à saúde, ao trabalho e ao meio ambiente. Contudo, a Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, corrigiu essa lacuna, e a moradia foi formalmente inserida no artigo citado, consolidando-se como direito social fundamental. Assim, tornou-se obrigação do Estado brasileiro adotar medidas efetivas para assegurar que todos os cidadãos tenham acesso a uma habitação digna.

Além da Carta Magna, diversos diplomas legais reforçam a importância da moradia. O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 2001) regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição, estabelecendo diretrizes para a política urbana. Entre seus princípios, destaca-se a função social da propriedade urbana, que busca conciliar o direito individual ao interesse coletivo,



garantindo que imóveis cumpram seu papel de atender às necessidades sociais. Essa lei também introduz instrumentos de gestão como planos diretores, o usucapião especial urbano e a outorga onerosa do direito de construir, essenciais para democratizar o acesso à terra em sítios urbanos e promover cidades mais inclusivas.

Outro marco relevante é a Lei nº 11.124, de 2005, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Esses mecanismos visam a unificação e a organização das ações da União, estados e municípios voltadas à moradia, especialmente para famílias de baixa renda. A lei reforça o princípio da participação popular na formulação de políticas habitacionais, assegurando transparência e controle social.

No campo das políticas públicas, o lançamento do programa Minha Casa, Minha Vida (Lei nº 11.977, de 2009), representou um dos maiores investimentos do Estado brasileiro no setor habitacional. Voltado principalmente para famílias de baixa renda, o programa possibilitou a construção de milhões de unidades habitacionais em todo o país em parceria com a iniciativa privada.

Mais recentemente, o Minha Casa, Minha Vida foi substituído pelo programa Casa Verde e Amarela (Lei nº 14.118, de 2021), que preservou o intuito de ampliar o acesso ao crédito habitacional e fomentar a regularização fundiária urbana. Hoje, porém, está em vigor uma nova versão do Minha Casa, Minha Vida, atualizado pela Lei nº 14.620, de 2023, que retomou e ampliou o programa, que é regulamentado por decretos e portarias do Governo Federal, como os decretos nº 11.439 e 11.592, ambos de 2023, que estabelecem as regras detalhadas para a execução das novas medidas.

Além do âmbito urbano, o direito à moradia se relaciona diretamente ao direito à reforma agrária. O artigo 184 da Constituição prevê a desapropriação de imóveis rurais que não cumpram a função social, destinando-os à reforma. Tal previsão dialoga com a necessidade de assegurar moradia e condições de vida dignas também às populações do campo, historicamente marginalizadas.

No plano internacional, o Brasil é signatário de tratados e convenções que reafirmam o direito à moradia, como o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc), de 1966, ratificado em 1992, cujo artigo 11 reconhece o direito universal a um padrão de vida que inclua alimentação, vestuário e habitação adequados. Tudo isso reforça a obrigação do Estado brasileiro de adotar políticas públicas eficazes para reduzir o déficit habitacional.

Entretanto, os desafios para a efetivação desse direito permanecem significativos, visto que o déficit habitacional ultrapassa seis milhões de moradias, afetando sobretudo famílias de baixa renda, que enfrentam dificuldades de acesso ao crédito e condições precárias de habitação. O problema é agravado pela expansão desordenada das cidades, pela falta de saneamento básico, pelo aumento da informalidade na ocupação do solo e pela vulnerabilidade de populações em áreas de risco.



Ainda que seja um direito social reconhecido constitucionalmente e apoiado em tratados internacionais, a concretização do direito à moradia exige mais do que normas jurídicas: requer investimentos contínuos, planejamento urbano inclusivo, integração com outras políticas sociais e, sobretudo, vontade política para enfrentar as desigualdades estruturais que marcam o país.

Em Goiás, essa realidade se reflete com força, sobretudo nas regiões metropolitanas e em municípios de médio porte, onde a especulação imobiliária e a falta de políticas habitacionais estruturadas acentuam a vulnerabilidade social. Em atuação neste cenário, a Agência Goiana de Habitação (Agehab) é o órgão estadual responsável pela formulação e execução das políticas públicas de habitação e regularização fundiária de interesse social no Estado. Sua missão é proporcionar acesso à moradia digna e promover qualidade de vida para famílias em situação de vulnerabilidade, por meio de programas como o “Pra Ter Onde Morar”, que contempla tanto a construção de unidades habitacionais quanto a regularização de imóveis em áreas pertencentes ao Estado.

A visão desta agência é alcançar a dignidade social por meio de políticas habitacionais e fundiárias eficazes. Entre suas competências estão a elaboração de soluções habitacionais, administração da carteira imobiliária do Estado, execução de obras, desenvolvimento social em áreas urbanas e rurais, prospecção de tecnologias habitacionais, transferência de recursos para aluguel social, e comercialização de materiais de construção vinculados à sua finalidade institucional.

A estrutura organizacional da Agehab é composta por diversas diretorias e gerências especializadas, distribuídas de forma a garantir eficiência na gestão dos programas e serviços. No topo está a Presidência, seguida pela Vice-Presidência e pelo Conselho de Administração. A agência conta com diretorias específicas, como a Diretoria de Engenharia e Obras, Diretoria Administrativa, Diretoria Financeira, Diretoria de Governança e Compliance, e Diretoria de Regularização Fundiária e Desenvolvimento Social. Cada diretoria possui gerências subordinadas que tratam de áreas técnicas, operacionais e sociais, como obras, fiscalização, orçamento, atendimento ao público, serviço social, geoprocessamento, planejamento estratégico e comunicação institucional.

Essa estrutura permite à Agehab atuar de forma integrada e estratégica, promovendo ações que vão desde o planejamento urbano até o acompanhamento pós-entrega dos benefícios habitacionais, consolidando sua função como agente transformador da política habitacional no Estado de Goiás. A área de comunicação está formalmente inserida no organograma da Agência como Comunicação Setorial, e aparece vinculada à Gerência de Organização de Eventos. Essa gerência está localizada dentro da estrutura administrativa da agência, com atribuições voltadas à comunicação institucional, divulgação de ações, relacionamento com a imprensa e apoio a eventos oficiais.

A Comunicação Setorial atua de forma transversal, apoiando as demais diretorias e gerências na divulgação de programas como o “Pra Ter Onde Morar”, além de contribuir para a



transparência e o fortalecimento da imagem institucional da agência. Embora não esteja diretamente subordinada à Presidência, ela se articula com áreas estratégicas como a Secretaria Executiva de Gestão Estratégica e a Diretoria de Governança e Compliance, o que reforça seu papel de suporte à governança e à prestação de contas públicas.

O programa mencionado “Pra Ter Onde Morar” foi lançado em 2021, como uma iniciativa que se integrou a ações da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social (Seds) e da Secretaria de Estado da Infraestrutura (Seinfra) buscando articular políticas de assistência social, urbanismo e desenvolvimento econômico.

O Pra Ter Onde Morar nasceu com a premissa de ser uma política pública multimodal, unindo medidas emergenciais e estruturais. Ele foi desenhado em três frentes principais: a) aluguel social, para a garantia imediata de moradia digna por meio de benefício temporário; b) casas a custo zero, para a construção e doação de unidades habitacionais para famílias de baixa renda; e c) crédito-parceria, para o estímulo econômico ao setor privado para ampliar a produção de habitação social.

Essa combinação se mostrou inovadora porque equilibrou respostas de curto prazo com soluções pensadas para o longo prazo. Enquanto o aluguel social evita despejos e protege as famílias em crise, as casas a custo zero estruturam o estoque habitacional permanente do estado. O crédito-parceria, por sua vez, mobiliza os municípios e empresas da construção civil em torno de novos empreendimentos subsidiados.

Além do contexto social e econômico, havia também uma dimensão política e institucional: o fortalecimento da Agehab como referência em políticas de habitação social no Brasil, o que oportunizou que a comunicação fosse vista, desde o início, como parte integrante da política pública, e não como mero acessório ou suporte isolado



DESAFIO

Desde antes do seu lançamento, o programa enfrentou diversos obstáculos, os quais foram antecipados pelo planejamento. O primeiro deles foi a necessidade de explicar modalidades diferentes a públicos muito diversos. Muitas famílias confundiam o benefício temporário do aluguel social com a promessa da casa própria. Essa confusão poderia gerar frustrações e desconfianças que abalariam a percepção acerca da iniciativa.

Outro desafio foi o combate a golpes, fake news e a desinformação em geral. Logo após os primeiros anúncios, surgiram diversas pessoas se apresentando como atravessadores, oferecendo inscrições fraudulentas e cobrando taxas ilegais. Considerando o público-alvo, famílias vulneráveis, muitas vezes sem escolarização e acesso à informação oficial, era alto o risco dessa ameaça, que precisaria de ações firmes de mitigação.



Também havia a barreira do acesso digital, pois em várias cidades do interior de Goiás e em comunidades periféricas, rurais e quilombolas, famílias não tinham internet ou smartphones, o que dificultava a adesão e exigia soluções presenciais e comunitárias.

Por fim, a comunicação precisava lidar com um grande volume de dúvidas e boatos que se espalhavam rapidamente. Cada edital lançado gerava grande ansiedade, procura, filas e expectativa. A resposta precisava ser rápida, clara e acessível, sob risco de comprometer a legitimidade da política.

Alguns desafios puderam ser antecipados pelo planejamento. Outros, ainda que presumíveis, só poderiam ser bem dimensionados a partir da execução do programa, o que exigia atenção e celeridade por parte da comunicação, além da necessidade de inserir os comunicadores da agência em todas as etapas de planejamento, desenho, execução e monitoramento da política pública.



ESTRATÉGIA

Para enfrentar esses desafios, a Agehab estruturou uma comunicação estratégica baseada em quatro eixos. O primeiro deles tratou da transparência e clareza. Era preciso que as informações fossem acessíveis, em linguagem simples, com listas públicas de beneficiários, notas de esclarecimento e campanhas ostensivas contra golpes.

O segundo eixo abordou a aproximação com os beneficiários da política. Isso se deu pelo uso de redes sociais, transmissões ao vivo e relatos de famílias contempladas, criando identificação e engajamento, além de garantir um lastro de confiança na política diante de uma sociedade descrente com as instituições, ainda mais em matéria de políticas públicas de acesso à moradia, assunto que há muito é visto como mera propaganda eleitoral.

Dando sequência à estratégia, um eixo tratou da capilaridade e diversidade de canais para a comunicação. Assim, foram pensadas campanhas em rádio, TV regional, imprensa local e eventos presenciais para alcançar comunidades fora do meio digital.

E, por fim, o quarto eixo foi planejado com vistas à credibilidade institucional, de modo que foram desenhadas iniciativas de reforço da imagem da Agehab e do Governo de Goiás como gestores de uma política pública estruturante, legítima e necessária.

Os públicos prioritários foram as famílias em vulnerabilidade, mas a comunicação também mirou na sociedade em geral, na imprensa, em lideranças comunitárias e em parceiros institucionais. Dessa forma, foi possível articular legitimidade social e apoio político.





EXECUÇÃO

A execução da estratégia combinou recursos digitais, presenciais e comunitários. Entre as ações, destacam-se campanhas digitais segmentadas, com posts explicativos, vídeos de beneficiários e transmissões ao vivo de entregas de casas e cartões de aluguel social.

De forma complementar, foram produzidos spots de rádio e programas de TV regionais, garantindo acesso à informação em cidades pequenas e áreas rurais, bem como eventos públicos de entrega, transformados em oportunidades de comunicação política e social, com ampla cobertura da imprensa.

Para combater a desinformação e agentes mal-intencionados, foram necessárias notas de alerta e campanhas educativas contra golpes e fake news. De igual modo, as informações foram centralizadas em site oficial, facilitando a checagem e, claro, as inscrições e consultas.

Não se pode, ainda, ignorar o engajamento orgânico de beneficiários, que passaram a ser porta-vozes espontâneos do programa em suas comunidades e redes sociais. Nesse âmbito de participação em mídias digitais, resalta-se o perfil oficial no Instagram (@Agehabgoias), que corrobora a estratégia comunicacional voltada à transparência pública e ao engajamento social. Com aproximadamente 10.500 seguidores, o perfil apresenta uma frequência média de três a cinco publicações semanais, com conteúdos predominantemente informativos e institucionais. A abordagem adotada prioriza a prestação de contas à população, a divulgação de entregas de benefícios habitacionais e a convocação de inscritos nos programas sociais geridos pela agência.

As publicações que apresentam maior engajamento são aquelas que envolvem diretamente os beneficiários dos programas, especialmente o “Pra Ter Onde Morar”. Postagens com imagens de famílias recebendo as chaves de suas novas residências, acompanhadas por autoridades locais, alcançam mais de 500 curtidas e geram expressivo número de comentários positivos. Além disso, vídeos curtos com depoimentos de pessoas atendidas pelos programas reforçam o vínculo emocional com o público e ampliam o alcance das ações da AGEHAB.

O programa “Pra Ter Onde Morar” é abordado de forma segmentada e didática, com destaque para suas três principais frentes: Aluguel Social, Casas a Custo Zero e Crédito Parceria. Cada modalidade é apresentada com clareza, por meio de cards informativos que utilizam elementos visuais institucionais e linguagem acessível. As legendas das publicações são objetivas e frequentemente incluem chamadas para ação, como “Confira a lista”, “Veja como funciona” ou “Compartilhe com quem precisa”, o que contribui para a disseminação das informações entre os públicos-alvo.



Do ponto de vista estratégico, o perfil demonstra pontos fortes como a clareza na comunicação dos serviços, o uso de hashtags específicas (#PraTerOndeMorar, #AluguelSocial, #CasasACustoZero) e o engajamento com o público por meio de conteúdos humanizados. No entanto, há oportunidades de aprimoramento, como o uso mais frequente de stories interativos, a organização dos destaques por programa e o investimento em reels com linguagem mais dinâmica. Tais ações poderiam ampliar ainda mais o alcance e a efetividade da comunicação institucional da Agehab nas plataformas digitais.

Contudo, é preciso destacar que a comunicação precisou se adaptar constantemente. Por exemplo, a dificuldade de alcançar famílias sem internet levou à criação de parcerias locais com prefeituras e rádios comunitárias. Já o alto volume de dúvidas levou ao fortalecimento do atendimento institucional e à produção de materiais educativos.

Essa execução territorializada tem se consolidado como uma estratégia eficaz de inclusão habitacional em diversos municípios do Estado. As ações presenciais realizadas pela Agehab em parceria com as prefeituras locais evidenciam o compromisso com a descentralização dos benefícios e a aproximação com os públicos prioritários.

Em janeiro de 2024, o município de Aragoiânia foi contemplado com a entrega de 111 cartões do Aluguel Social, em cerimônia oficial que reuniu autoridades estaduais e municipais. A ação teve como objetivo garantir o acesso imediato ao benefício para famílias em situação de vulnerabilidade, reforçando o papel do programa como instrumento de proteção social e dignidade habitacional. A entrega foi amplamente divulgada pelos canais institucionais, destacando o impacto direto na vida dos beneficiários.

No município de Senador Canedo, a Agehab realizou, em setembro de 2023, a entrega de 240 cartões do programa, em evento que contou com a presença do governador e lideranças locais. A iniciativa foi marcada por discursos que enfatizaram a importância da parceria entre Estado e município para a efetivação de políticas públicas habitacionais. A ação também reforçou o caráter emergencial do programa, voltado ao atendimento de famílias em situação de risco social e econômico.

Já em junho de 2022, o município de Jataí recebeu 270 cartões do Aluguel Social, além da entrega de escrituras de imóveis regularizados. Essa ação ampliou o escopo do programa, integrando o acesso à moradia com a segurança jurídica da posse do imóvel. A cerimônia foi realizada em espaço público e contou com ampla participação popular, evidenciando o reconhecimento da comunidade local quanto à relevância da política habitacional implementada.

Em maio de 2024, o município de Ouvidor também foi beneficiado com a entrega de 110 cartões, reafirmando o compromisso da Agehab com a interiorização das políticas habitacionais.



Além das entregas pontuais, a Agehab tem investido em estratégias de mobilização social por meio de mutirões habitacionais. Um exemplo emblemático ocorreu em Goiânia, durante a quinta edição do “Mutirão Governo de Goiás”, onde foram entregues mil cartões do Aluguel Social e 303 escrituras em apenas dois dias de atendimento presencial. Essas ações conjuntas ampliam o alcance da comunicação pública, permitindo esclarecimentos diretos à população, acesso facilitado ao cadastro e maior transparência nos critérios de seleção dos beneficiários.

Outra estratégia relevante é a realização de sorteios públicos para unidades habitacionais, como o ocorrido em abril de 2025 no município de Silvânia. Na ocasião, foram sorteadas 40 moradias com ampla participação comunitária e presença de autoridades locais, além da fiscalização de órgãos como o Ministério Público e a Defensoria Pública. Essa abordagem reforça a legitimidade do processo e promove o envolvimento direto da população, por meio de uma comunicação visual e participativa.

A Agehab também adota mecanismos de accountability por meio da divulgação prévia de editais e listas de beneficiários em seus canais oficiais e nos sites das prefeituras parceiras. Um exemplo dessa prática ocorreu em Senador Canedo, onde a lista de contemplados foi publicada antes da cerimônia de entrega, garantindo previsibilidade e transparência no processo de seleção. Tais ações evidenciam o compromisso da agência com a governança pública e com a efetividade das políticas habitacionais voltadas à população em situação de vulnerabilidade.

Essas ações demonstram a efetividade da Agehab em operacionalizar o programa “Pra Ter Onde Morar” de forma articulada com os municípios, promovendo inclusão social, segurança habitacional e fortalecimento da cidadania. A presença física da agência nos territórios reforça a legitimidade das ações e contribui para a construção de vínculos institucionais com as comunidades atendidas.



RESULTADOS

De início, importa apresentar, em termos quantitativos, os resultados da política até aqui. Foram mais de 76 mil famílias beneficiadas pelo aluguel social até agosto de 2025. Mais de mil casas entregues até 2023, com expansão acelerada nos anos seguintes. 145 dos 246 municípios goianos foram cobertos pelo programa. E resta destacar a forte predominância de mulheres como titulares, o que reforça o caráter de proteção social e inclusão.

A comunicação foi parte constitutiva do impacto social e político da política habitacional. No caso em tela, os resultados da comunicação estratégica podem ser vistos em duas dimensões: a efetividade da política pública e a legitimidade institucional.



Em sua dimensão social, a comunicação facilitou o acesso às inscrições, reduziu golpes, ampliou a transparência e fortaleceu a percepção de que habitação é um direito constitucional. Com isso em mente, as famílias compreenderam melhor as modalidades e puderam participar com mais segurança e confiança.

Na dimensão institucional, a Agehab ganhou autoridade e reconhecimento, ampliando seu know-how e tornando-se referência nacional em habitação social. Na esteira do sucesso da iniciativa, a comunicação fortaleceu a agência para outras iniciativas, ampliando sua credibilidade junto a municípios, parceiros privados e ao Governo Federal.



APRENDIZAGEM

A experiência do Pra Ter Onde Morar gerou aprendizados relevantes para outras políticas públicas. Fatores de sucesso do programa como a integração da comunicação desde a formulação da política, o uso de linguagem simples, clara e acessível, o engajamento comunitário provocado pela estratégia e a diversidade de canais para assegurar capilaridade e inclusão são pontos a serem disseminados não apenas a iniciativas vindouras da Agehab, como a todo o governo.

Do mesmo modo, as limitações e desafios encontrados apontam para os gargalos que a comunicação pública precisa superar em Goiás. Entre eles estão a dificuldade para alcançar famílias sem acesso a meios digitais, a dependência de recursos orçamentários para sustentar o benefício de curto prazo (aluguel social) e a necessidade de alinhar entrega de moradias a critérios de localização urbana e acesso a serviços.

O programa consolidou um modelo de comunicação estratégica que vai além da divulgação, atuando como parte do próprio desenho da política. Ele mostrou que a comunicação pode ser fator decisivo para o sucesso de políticas públicas, ampliando legitimidade, combatendo desinformação e aproximando governo e sociedade.

O legado do Pra Ter Onde Morar pode inspirar outras experiências estaduais e municipais no Brasil, especialmente em áreas sociais onde a confiança e o engajamento da população são determinantes para a efetividade das ações públicas.





BIBLIOGRAFIA

ABREU, Márcia. Entrevista concedida à equipe de pesquisa. Goiânia, 2025.

AGEHAB. *Relatórios Integrados da Agência Goiana de Habitação*. Goiânia: AGEHAB, 2023–2025.

AGEHAB GOIÁS. *Perfil oficial no Instagram*. Disponível em: <https://www.instagram.com/agehab-goias/>. Acesso em: 13 set. 2025.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE COHABs E ENTIDADES DE HABITAÇÃO DO INTERESSE SOCIAL – ABC. *AGEHAB beneficia mais de 1.300 famílias durante quinta edição do Mutirão Governo de Goiás*. ABC Habitação, 2024. Disponível em: <https://abc.habitacao.org.br/agehab-beneficia-mais-de-1-300-familias-durante-quinta-edicao-do-mutirao-governo-de-goias/>. Acesso em: 13 set. 2025.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

FEDERAÇÃO GOIANA DE MUNICÍPIOS – FGM. *Agehab reforça que programas habitacionais são gratuitos e sem intermediários*. FGM, 2025. Disponível em: <https://www.fgm-go.org.br/Impren->

[sa/Noticias/Agehab-reforca-que-programas-habitacionais-sao-gratuitos-e-sem-intermediarios-296](#). Acesso em: 13 set. 2025.

GOIÁS. Leis Estaduais nº 21.186, de 2021; nº 21.219, de 2021; nº 22.413, de 2023.

GOIÁS. *Institucional – Agência Goiana de Habitação*. Governo de Goiás, 2025. Disponível em: <https://goias.gov.br/agehab/institucional/>. Acesso em: 13 set. 2025.

GOVERNO DE GOIÁS. *Programa Pra Ter Onde Morar*. Documento institucional. Goiânia: Governo de Goiás, 2025.

JATAÍ. *Agehab realiza a entrega de cartões do programa Aluguel Social e escrituras em Jataí*. Prefeitura Municipal de Jataí, 2025. Disponível em: <https://www.jatai.go.gov.br/Agehab-realiza-a-entrega-de-cartoes-do-programa-aluguel-social-e-escrituras-em-jatai-2/>. Acesso em: 13 set. 2025.

JORNAL OPÇÃO. *Agehab alerta para tentativas de golpes em programas habitacionais em Goiás*. Jornal Opção, 2025. Disponível em: <https://www.jornalopcao.com.br/moradia/Agehab-alerta-para-tentativas-de-golpes-em-programas-habitacionais-em-goias-670859/>. Acesso em: 13 set. 2025.



AUTORES

- » **Bruno Eduardo Balduino de Souza:** Jornalista, advogado, pesquisador em comunicação, mídia e cidadania e chefe do Serviço de Comunicação Externa da Diretoria de Comunicação do Tribunal de Contas do Estado de Goiás.
- » **Vivian Duarte da Silva:** Relações públicas, mestre em comunicação, chefe do Serviço de Comunicação Interna da Diretoria de Comunicação do Tribunal de Contas do Estado de Goiás.



PARTE 2
TEMAS EM POLÍTICAS
PÚBLICAS E CIDADANIA

**Comunicar para
transformar a
educação no
Marajó**

Autora:
Dhenia Gerhardt



RESUMO

O estudo mostra como a comunicação estratégica se uniu à política pública de fortalecimento educacional no Pará, promovendo mobilização institucional, participação cidadã e visibilidade dos resultados.



CONTEXTO

Uma situação de extrema pobreza, consequente de fragilidade econômica local, reduzido Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), baixa qualidade da educação, elevada taxa de analfabetismo, distorção idade-série e baixo índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Tudo isso em contraste com um dos mais importantes cenários ecológicos do Brasil. Essa realidade levou o Arquipélago do Marajó, no litoral paraense, a ser escolhido, em 2021, para o projeto piloto de “Fortalecimento da Educação dos Municípios do Estado do Pará”, inicialmente formulado pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Pará (TCM-PA) e que resultou na série de ações realizadas pelo Gabinete de Articulação para a Efetividade da Política da Educação (GAEPE).

A região é o maior arquipélago flúvio-marítimo do planeta e possui cerca de três mil ilhas e ilhotas. É composta por 18 municípios: Afuá, Anajás, Bagre, Breves, Cachoeira do Arari, Chaves, Curralinho, Gurupá, Limoeiro do Ajuru, Melgaço, Muaná, Ponta de Pedras, Portel, Salvaterra, Santa Cruz do Arari, São Sebastião da Boa Vista, Soure e Oeiras do Pará (este último passou a integrar a região em janeiro de 2022). Oito deles figuram entre os 50 de menor IDH do país, segundo o Atlas Brasil, evidenciando as desigualdades que justificaram a escolha do território (disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/ranking>).

Outro indicador que levou à seleção das cidades marajoaras foi o relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE), realizado pelo INEP e apresentado na Plataforma TC Educa, desenvolvida pelo Instituto Rui Barbosa e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon). O sistema disponibiliza informações que permitem o acompanhamento do PNE, em nível municipal, estadual e federal (disponível em: <https://tceduca.irbcontas.org.br/mapa>). O levantamento apontou que dez localidades não cumpriram a meta 1A. Esse marco deveria ter sido atingido até 2016.

Rede Pública Local

Dados coletados em 2021, pelo TCM-PA, apontavam um total de 1.255 escolas, sendo 143 (11,4%) na zona urbana e 1.112 (88,6%) na zona rural (Gráfico 1), para atender 172.573 alunos matriculados. Destes, 68.722 (39,8%) frequentavam escolas da zona urbana, e 103.851 (60,2%) da zona rural (Gráfico 2). Detalhe: a cada grupo de 100 alunos, 51 encontravam-se com pelo menos 2 anos de atraso escolar.



Gráfico 1 - Marajó: Escolas de Rede Municipal - 2021

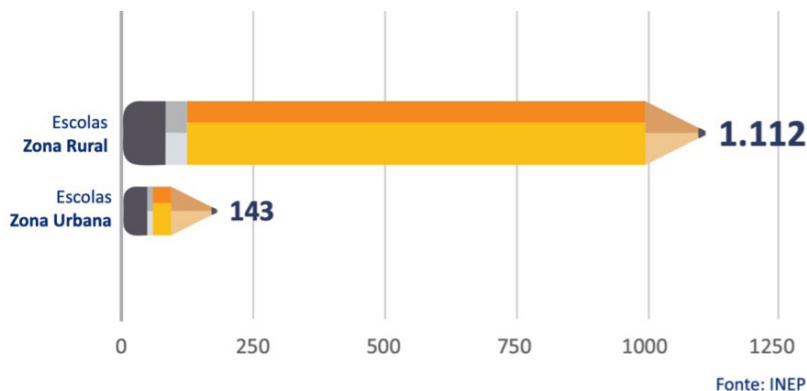
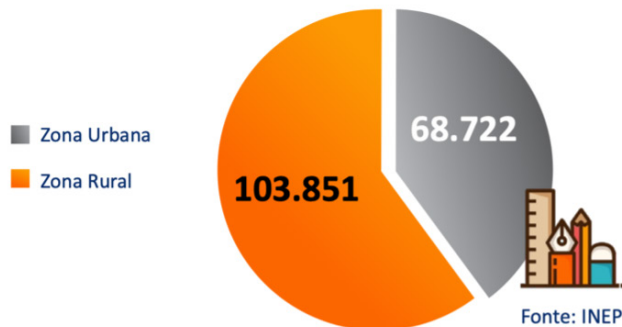


Gráfico 2 - Marajó: Alunos matriculados nas escolas da Rede Municipal - 2021



Diante da situação acima apresentada e, levando em consideração o fato de que a melhoria da qualidade do ensino não deve ser pensada unicamente por investimentos em infraestrutura e qualificação permanente de profissionais da educação, mas também, na operacionalidade da gestão escolar, nasceu a iniciativa que apresentamos no presente estudo.

Como tudo começou e onde entra a comunicação

A proposta foi idealizada a partir do questionamento sobre como contribuir para o avanço da qualidade da educação municipal na região do Marajó, além das atuações rotineiras de fiscalização da aplicação dos recursos públicos.

A atividade coordenada teve como objetivo-geral contribuir para o aprimoramento da qualidade da educação na região, focada no acesso, permanência, aprendizado e conclusão dos alunos matriculados na educação infantil e no ensino fundamental das redes municipais.

Para alcançar esse propósito, a missão foi estruturada em sete dimensões: fortalecimento da gestão das secretarias e escolas municipais; universalização do ensino; infraestrutura; merenda escolar; transporte escolar; valorização do magistério; e fortalecimento dos conse-



lhôs de controle social e unidades executoras, como Conselhos Escolares e Associações de Pais e Mestres.

É na justificativa que se evidencia a dimensão estratégica da iniciativa no âmbito da comunicação: “Fortalecer a educação pública municipal exige mobilização coletiva de toda a sociedade paraense com a finalidade de possibilitar às crianças, adolescentes, jovens e adultos, uma educação com universalização de acesso e de qualidade no ensino.” (Projeto Básico – Projeto de Fortalecimento da Educação, 2023, p. 2).

Esse chamado à adesão social revela uma “porta aberta” para a área de comunicação: manter o cidadão no centro das ações, garantindo interlocução constante e participação efetiva. Afinal, uma estratégia bem estruturada, amplia os canais de diálogo, envolve a população na construção e acompanhamento da política pública e transforma cidadãos em coautores e fiscalizadores por meio do Controle Social, fortalecendo a legitimidade e a democracia.

Como destaca Jorge Duarte, presidente da Associação Brasileira de Comunicação Pública (ABCPública) “a comunicação pública serve para empoderar o cidadão, fornecendo-lhe as informações e ferramentas necessárias para uma participação cívica ativa e consciente” (DUARTE, 2023, p. 8).

Outro aspecto que reforça a essencialidade do setor é a intenção de recomendar medidas alternativas por meio da articulação coletiva entre diversas entidades da área educacional, de modo que cada partícipe pudesse contribuir de acordo com suas atribuições.

Nesse sentido, ao analisar o desempenho da Assessoria de Comunicação (Ascom) do TCM-PA, percebe-se que não só a própria equipe captou essa oportunidade, como também a alta gestão. O coordenador do setor, jornalista Marcelo Oliveira, explica que a participação da área no projeto se deu desde o início, por convite do conselheiro relator. Segundo ele, a visão da instituição é a da comunicação como setor estratégico. Assim, houve a presença de seus representantes em momentos deliberativos, na construção de táticas institucionais e na articulação com parceiros. “A alta gestão enxergou nosso potencial e atuamos em todas as fases, mesmo diante do desafio de possíveis limitações orçamentárias”, pontuou Marcelo, referindo-se, principalmente, aos custos de deslocamento. Ele ainda explicou que os registros produzidos — desde peças rotineiras, passando pela criação da identidade a minidocumentários — foram determinantes para mobilizar parceiros, inclusive internacionais, como o UNICEF. Essa articulação culminou na criação do GAEPE-Marajó, que consolidou uma governança horizontal capaz de ampliar os impactos para além das ações iniciais, como veremos a seguir.



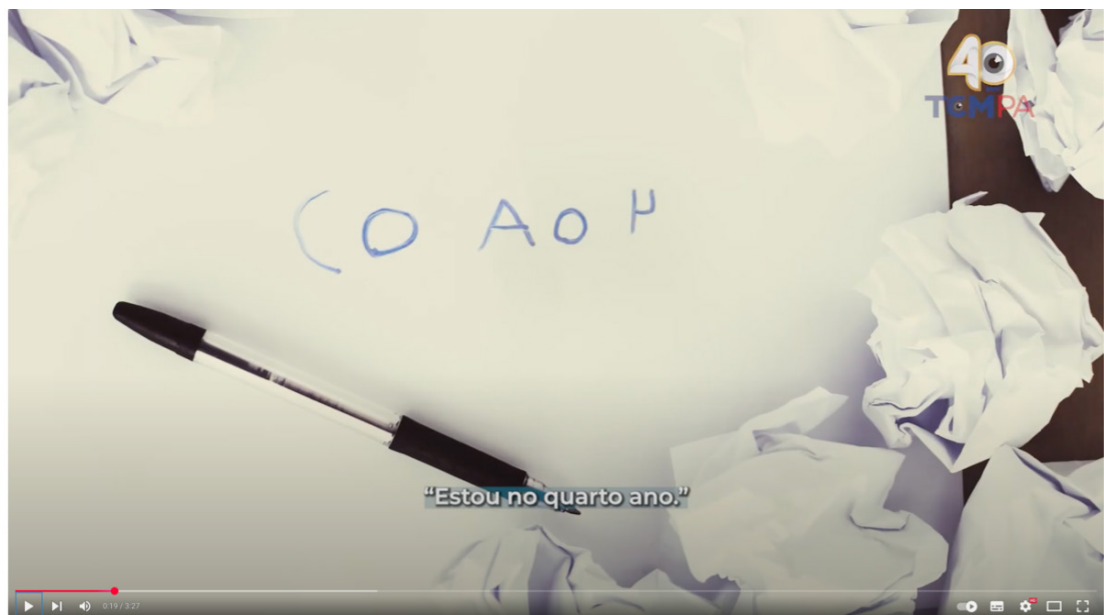
Identidade visual do projeto



O coordenador fez questão de enfatizar que a unidade de comunicação fortaleceu a ação e lançou o TCM-PA, funcionando como uma “alavanca” institucional. A observação de Oliveira faz sentido ao verificarmos o pronunciamento da presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Fernanda Pacobahyba, durante palestra: “O Tribunal de Contas dos Municípios do Pará tem uma atuação diferenciada e eu diria definidora para uma construção de uma política pública educacional mais equitativa e mais justa.”

A sensibilidade da equipe de comunicação também se revelou na produção de um documentário sobre o projeto (disponível em: <https://youtu.be/gD6o13AvV8o?si=VYys4V7F-7QuM9ISU>). A cena inicial mostra a tentativa de um aluno em registrar que estava no quarto ano, mas o texto, quase ilegível, denuncia a dura realidade da educação no Marajó. Esse recurso audiovisual foi além de um registro, tornando-se uma ferramenta de sensibilização. O sentimento transmitido, por meio da narrativa, mobiliza e reforça a importância do engajamento coletivo para transformar a realidade educacional. O documentário, inclusive, foi utilizado para explicar sobre o projeto na documentação enviada ao Prêmio Inovare, sendo mais uma forma de projetar nacionalmente a experiência.

Print da tela do vídeo quando aparece a maneira como o aluno escreveu que estava no 4º ano



Metodologia

Os trabalhos foram divididos em quatro etapas. Na primeira, houve o levantamento dos indicadores tendo como fonte preliminar os dados consolidados na plataforma QEdu Gestão, com a colaboração do Comitê Técnico de Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB) e do Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (Iede), para a elaboração conjunta de questionários alinhados aos sete eixos de abordagem que estruturam o projeto.

A segunda fase incluiu a aplicação de questionários a secretários municipais de Educação e coordenadores pedagógicos, seguida de visitas presenciais às cidades do Marajó. Representantes da comunicação estiveram presentes para colaborar sistematicamente e fazer a cobertura. Foram realizados encontros com representantes do poder público, conselhos de Controle Social, sociedade civil e universidades locais, além de visitas por amostragem a escolas das zonas rural e urbana.

Na última etapa, elaborou-se um diagnóstico individual para cada município, identificando deficiências e propondo soluções para melhorar a eficiência do sistema educacional. Todo o conteúdo foi disponibilizado pela Ascom do TCM-PA na internet (disponível em: <https://www.tcm.pa.gov.br/projeto-de-fortalecimento-da-educacao/>).

Gaepe-Marajó

Com a entrega desses diagnósticos, foi criado, em 2022, o Gabinete de Articulação para a Efetividade da Política da Educação no Arquipélago do Marajó (GAEPE-Marajó), destinado a apoiar o acompanhamento das ações. Funciona como espaço de diálogo e cooperação entre instituições públicas e a sociedade, reunindo Tribunais de Contas, Ministérios Públicos, Tribunais de Justiça, gestores das áreas de Educação, Saúde e Assistência Social, conselhos de educação, representantes do Legislativo, sindicatos e organizações da sociedade civil. Todos os participantes possuem o mesmo espaço de manifestação, o que reforça o caráter democrático da iniciativa.



Postagem no Instagram destaca a publicação do relatório de um ano de atividades o GAEPE-Marajó



Rede de Trabalho

A missão foi idealizada pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Pará (TCM-PA), em articulação com Tribunais de Contas integrantes do CTE-IRB: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Bahia, além do Iede e do Instituto Articule, reconhecidos pelo papel relevante na área educacional.

Com o avanço do empreendimento, o grupo de parceiros foi ampliado para incluir a Rede de Controle da Gestão Pública no Pará, a Universidade Federal do Pará (UFPA) e a Universidade do Estado do Pará (UEPA), que oferecem cursos e programas voltados à formação de profissionais no Marajó. Também passaram a integrar a força-tarefa a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), a União Nacional dos Conselhos Municipais da Educação (UNCME) e as Câmaras Municipais da região.



DESAFIO

Concluída a descrição do cenário, dos atores envolvidos e da estrutura criada para dar suporte à operação, torna-se evidente que um elemento perpassa por todas as etapas: a necessidade de comunicar de forma clara, acessível e estratégica. Afinal, diante de um território marcado por desigualdades profundas e baixa escolaridade, os maiores obstáculos não se resumem apenas à gestão educacional, mas também à capacidade de mobilizar as pessoas, articular diferentes esferas de poder e garantir que os avanços cheguem ao conhe-



cimento da sociedade, estimulando seu engajamento. É nesse ponto que surge o desafio central dos comunicadores públicos, explicando por que precisaram estar presentes em todas as fases da iniciativa.

O maior desafio, segundo o coordenador da Ascom, foi o olhar crítico inicial da imprensa especializada, que temia que o projeto fosse mais uma ação a explorar a realidade do Marajó sem propósito definido. Esse obstáculo foi superado pela equipe de jornalistas e publicitários, que priorizou os frutos a serem colhidos, registrou a memória da proposta e deu visibilidade às ações por meio de uma difusão transparente e próxima da comunidade, como destacaremos abaixo. Cabe lembrar que o esforço foi executado durante a pandemia de Covid-19, cenário obviamente desafiador.



ESTRATÉGIA

Marcelo Oliveira lembrou que, embora o esforço tenha começado com estratégias mais básicas, logo ficou claro que seria necessário ampliar a atuação diante da dimensão que tomou. Para superar a resistência inicial da imprensa, a comunicação precisou adotar uma metodologia orientada a resultados, produzindo conteúdos que gerassem histórico. “A memória de um projeto faz parte das lições aprendidas e garante a perpetuidade da informação”, ressaltou.

Nesse processo, foram fundamentais as fotos, imagens, vídeos, visitas às escolas urbanas e rurais, conversas com gestores locais e escutas públicas. Ele também destacou a relevância de valorizar os meios tradicionais de transmissão de notícias, com destaque para as emissoras de rádio regionais, ainda muito presentes em determinadas realidades.

Para o coordenador, havia a necessidade de mostrar, de maneira concreta, o panorama local. Diante disso, a equipe percorreu os municípios do arquipélago, visitando escolas urbanas e rurais, dialogando com prefeituras, câmaras de vereadores e comunidade. Um dos pontos altos desse processo foram as escutas públicas, que reuniam 200 a 300 pessoas em ginásios, deixando que a população expressasse suas percepções sobre a educação. Esse esforço não se restringiu apenas aos canais oficiais e digitais, mas também ao ‘mundo offline’, aproximando o tribunal da comunidade e garantindo voz ativa à sociedade. “Em contextos como o do Marajó, a comunicação analógica se mostrou muitas vezes mais efetiva do que o uso exclusivo das redes sociais”, salientou Oliveira.



Moradores de Afuá tiveram a oportunidade de falar sobre os desafios da educação na região



O relato do jornalista vai ao encontro da avaliação do auditor de Controle Externo do TCM-PA Everaldo Lino Alves. Para ele, a visita in loco nos 18 municípios foi um desafio diante da notória dificuldade de acesso. Contudo, percebeu-se que o entrave inicial foi ultrapassado e gerou frutos, pois além de visitar gestores e membros do Legislativo e Judiciário, a população teve fala, como o próprio auditor destacou durante palestra no Laboratório de Boas Práticas dos Tribunais de Contas (LABTCs): “Foi uma grande experiência porque a população pôde expressar os seus desejos, as suas manifestações”.

A comunicação seguiu princípios como transparência, ao divulgar de forma clara diagnósticos e registros; diálogo, com gestores, imprensa e comunidade local; e acessibilidade, ao combinar canais digitais e meios tradicionais. Também valorizou a memória institucional, produzindo materiais que asseguraram o registro do aprendizado. Por fim, atuou com inovação e cooperação, articulando parceiros e sustentando a criação do GAEPE-Marajó como mecanismo permanente de governança.



EXECUÇÃO

Na fase de execução, a Ascom precisou atuar em diferentes frentes para garantir a efetividade da agenda. Uma das primeiras estratégias foi manter contato direto com a imprensa,



inicialmente resistente à iniciativa, para esclarecer os objetivos e assegurar credibilidade. Esse trabalho constante resultou em mudança de postura: jornalistas que antes demonstravam ceticismo passaram a procurar a assessoria para se informar e produzir matérias sobre o projeto.

Paralelamente, foram desenvolvidas ações voltadas ao público interno, com conteúdos que reforçaram o reposicionamento da comunicação dentro do próprio tribunal. Essa abordagem ajudou a consolidar a compreensão de que o TCM-PA passou a desempenhar papel não apenas fiscalizador, mas também de acompanhamento e monitoramento das políticas públicas.

Ainda nesse período, integrantes da Ascom realizaram tratativas diretas com as assessorias dos órgãos públicos parceiros, produziram postagens para o site, criaram um portal exclusivo e geraram conteúdos para as redes sociais. Apesar disso, as ações offline, sobretudo o corpo a corpo durante as visitas in loco, tiveram grande impacto, permitindo fortalecer vínculos institucionais e ampliar o comprometimento social.

Vale ressaltar que a equipe de comunicação era composta por 13 pessoas, sem divisão formal em núcleos, o que demandou o engajamento de todos, cada um atuando de uma forma, dentro das demandas que compreendiam materiais para rádio, portal de notícias, redes sociais e demais criações.

Após todas as etapas concluídas, veio outra oportunidade de sensibilizar os gestores municipais para engajá-los nas ações e a busca por soluções: a publicação dos relatórios individuais e o consolidado. Para promover esse estímulo, a assessoria apoiou a organização de um evento presencial, na sede do tribunal, em Belém, ocasião em que todos, um a um, tiveram um momento de destaque e de compromisso com a melhoria dos indicadores. Com a intenção de facilitar o acesso, cada prefeitura recebeu uma publicação com um QR Code que direcionava ao respectivo diagnóstico. A ideia permitiu que os dados fossem encaminhados com agilidade, chegando aos demais servidores públicos e aos moradores.



Evento de entrega dos relatórios dos municípios do Marajó



Outros eventos ocorreram após a consolidação do GAEPE. Aliás, a comunicação criou e mantém uma página na internet onde constam os atuais sete eixos de atuação, como valorização do magistério e transporte escolar, cada um com sua matriz. Todas as atas de reunião estão postadas, assim como notas técnicas, diretrizes, relatórios e links para diversas plataformas, como o QEdu Pará, contendo dados sobre nível de aprendizado dos alunos, composição do IDEB, dentre outros.



Publicação no Instagram destaca as páginas criadas para disponibilizar conteúdo sobre o projeto



RESULTADOS

A criação do GAEPE-Marajó, como espaço permanente de cooperação entre instituições públicas e sociedade civil foi, sem dúvida, um dos importantes legados. A instância está em pleno funcionamento, com reuniões mensais, e conta com cerca de 50 organizações, dentre elas o Instituto Articule. Atualmente foca no plano de trabalho definido para o ciclo 2025/2028, que inclui pautas como transporte escolar, infraestrutura física, formação de professores, conectividade e expansão do ensino superior. O gabinete formalizou compromissos por meio do Pacto Interinstitucional pela Educação no Marajó, assegurando a continuidade da agenda e o engajamento dos diferentes partícipes.

Outro avanço foi a mobilização, com apoio da comunicação, de articuladores locais e regionais durante a fase de diagnósticos, que envolveu os municípios do arquipélago, órgãos de controle, conselhos de educação, universidades e organizações sociais, estabelecendo um patamar mais colaborativo.

Os 18 diagnósticos individualizados entregues para cada município, com a sistematização de dados e evidências sobre a rede de ensino, podem ser incluídos como um importante produto. Esses documentos apontaram problemas e propuseram alternativas de solução, como a retomada de obras paralisadas, a redução da distorção idade-série e melhorias na execução dos programas de alimentação e transporte escolar.



Um exemplo apontado é a falta de planejamento. Em 15 municípios, não se sabia quantas escolas precisavam de reforma ou construção, quantas carteiras eram necessárias, entre outras demandas não previstas. A solução foi implantar um sistema de gestão escolar. Outro ponto preocupante: processo de contratação precária de docentes, o que motivou uma resolução emitida pelo TCM e amplamente divulgada nos canais institucionais. Além disso, há falta de formação continuada e em 100% das localidades foi constatada a ausência de proposições pedagógicas e metodologias adequadas para turmas multisseriadas.

Embora os relatórios ainda não registrem métricas concretas de aprendizagem, o que só poderá ser medido com maior prazo, representaram um passo importante ao revelar a realidade educacional e indicar rumos a serem tomados. “Hoje as pessoas sabem quais são os problemas e os gestores têm caminhos pra solucionar”, apontou o auditor Everaldo Lino.

Entretanto, benefícios já ocorreram por meio de mais investimento do Governo Federal. Conforme notícia publicada pelo jornalista Gabriel Moreira, o Ministério da Educação (MEC) disponibilizou para a Ilha do Marajó quase R\$ 8 milhões destinados à formação de professores, atendendo às 18 cidades marajoaras, totalizando 1.620 profissionais do ensino (disponível em: <https://www.tcmpa.tc.br/20932-2/>). Em notícia assinada por Raphael Carvalho, consta a informação de que houve um aumento de 50%, ao custo per capita, de recursos federais no transporte escolar fluvial (disponível em: <https://www.tcmpa.tc.br/atuacao-do-tcmpa-garante-aumento-de-50-de-recursos-federais-no-transporte-escolar-fluvial/>).



APRENDIZAGEM

O caso do Marajó demonstrou que a comunicação, quando tratada como eixo estruturante, é capaz de mobilizar atores, legitimar resultados e sustentar instâncias permanentes de cooperação, como o GAEPE-Marajó. Entre os fatores de sucesso, estiveram o apoio da alta gestão, o registro sistemático das ações e o equilíbrio entre meios digitais e tradicionais.

Como recomendações, ressalta-se a importância de envolver os profissionais da área desde a fase de concepção de projetos, estabelecer diálogo constante com a imprensa e sociedade, e adotar estratégias que combinem meios digitais e tradicionais, valorizando formatos que melhor se adaptem à realidade do público-alvo.

Esse aprendizado, aliado ao registro de toda “linha do tempo”, representa um conhecimento aplicável em políticas futuras e uma inovação na forma como as assessorias de comunicação não só dos órgãos de controle, mas dos mais variados setores, podem se engajar em agendas sociais, afinal, soluções coletivas, construídas de forma colaborativa, são, muitas vezes, a única forma de enfrentar desafios complexos, como é o caso da educação no Marajó.





BIBLIOGRAFIA

ARTICULE. GAEPE Arquipélago do Marajó define plano de trabalho para ciclo 2025–2028. Disponível em: <https://articule.org.br/gaepe-arquipelago-do-marajo-define-plano-de-trabalho-para-ciclo-2025-2028/>.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). Programa de Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas (QATC). Disponível em: <https://qatc.atricon.org.br/boas-praticas/tcm-pa-projeto-de-fortalecimento-da-educacao-dos-municipios-do-estado-do-para-etapa-piloto-arquipelago-do-marajo/>.

ATLAS BRASIL. Ranking de IDH. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/ranking>.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). Ilha de Marajó, no Pará, é o maior arquipélago de mar e rios do mundo. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/ilha-de-marajo-no-para-e-o-maior-arquipelago-de-mar-e-rios-do-mundo>.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). Palestra da presidente destaca relevância nacional do TCM-PA para melhoria das políticas públicas. Disponível em: <https://www.tcmpa.tc.br/presidente-do-fnde-destaca-relevancia-nacional-do-tcmpa-para-melhoria-das-politicas-publicas/>.

MUNICÍPIO DE AFUÁ (PA). Reunião de lançamento do Projeto de Fortalecimento da Educação no Pará – etapa Marajó. Disponível em: <https://afua.pa.gov.br/reuniao-de-lancamento-do-projeto-de-fortalecimento-da-educacao-no-para-etapa-marajo/>.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O

DESENVOLVIMENTO (PNUD). Painel IDHM – Unidade de Desenvolvimento Humano Brasil. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/desenvolvimento-humano/painel-idhm>.

QEDU. Portal de dados educacionais. Disponível em: <https://gedu.org.br/brasil/busca>.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO PARÁ (TCM-PA). Projeto de Fortalecimento da Educação dos Municípios do Estado do Pará. Disponível em: <https://www.tcm.pa.gov.br/projeto-de-fortalecimento-da-educacao/>.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO PARÁ (TCM-PA). Projeto Básico – Projeto de Fortalecimento da Educação dos Municípios do Estado do Pará. Disponível em: <https://www.tcmpa.tc.br/publicacoes/projeto-basico-projeto-de-fortalecimento-da-educacao/>.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO PARÁ (TCM-PA). Portal do GAEPE – Arquipélago do Marajó. Disponível em: <https://www.tcmpa.tc.br/gaepe-arquipelago-do-marajo/>.

Vídeos

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO PARÁ (TCM-PA). Documentário sobre o Projeto de Fortalecimento da Educação dos Municípios do Pará. Disponível em: <https://youtu.be/gD6o-13AvV8o?si=VYys4V7F7QuM9ISU>

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO PARÁ (TCM-PA). Apresentação do projeto e resultados no 3º Laboratório de Boas Práticas dos Tribunais de Contas (LABTCs). Disponível em: <https://youtu.be/JPqMi8NKR5A>.

Entrevista:

Marcelo Oliveira, coordenador da Assessoria de Comunicação do TCM-PA.





AUTORA

- » **Dhenia Gerhardt:** Graduada em Direito pela Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (Fafich) e Comunicação Social pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Assessora Especial de Comunicação do TCE Tocantins. Foi assessora de Comunicação do Instituto Rui Barbosa (IRB) e do Conselho Nacional de Presidentes dos TCs (CNPTC). Também foi editora e apresentadora na TV Anhanguera/Rede Globo. É associada da ABCPública.



PARTE 2
**TEMAS EM POLÍTICAS
PÚBLICAS E CIDADANIA**

**TVE Bahia: cultura e
pertencimento
na tela**

Autora:
Franciane Meleu Ferreira



RESUMO

A TVE Bahia tornou-se política pública essencial com gestão inovadora e conteúdo estratégico. Está disponível em sinal digital aberto e gratuito para 12 milhões de telespectadores, em 280 municípios, promovendo orgulho e cidadania, por meio da promoção da identidade baiana na tela.



CONTEXTO

Da estrutura defasada ao desafio de se reinventar

A TVE é uma emissora pública de televisão da Bahia no ar desde 1985 e faz parte do ecossistema de comunicação presente no estado composto também pela TV Educa Bahia, Rádio Educadora FM, Cine Teatro 2 de Julho e pela rede de mídia digital Sacada. O órgão responsável pela gestão dos veículos de comunicação estatais é o Instituto de Radiodifusão Educativa da Bahia (IRDEB), vinculado à Secretaria de Estado de Educação.

Com mais de 30 anos de existência, em 2016 ficou evidente a necessidade de mudanças no posicionamento da TVE Bahia e demais veículos. Neste período, o jornalista Flávio Gonçalves assumiu a função de diretor-geral do IRDEB, a convite do Governo do Estado. A nova gestão herdou uma estrutura considerável, porém defasada física e tecnologicamente. Além do espólio estrutural, a nova gestão foi investida na missão de transformar a operação e a relevância social dos veículos de comunicação baianos.

A transformação da TVE Bahia em uma verdadeira política pública, iniciou com o planejamento estratégico elaborado em 2016. Nele foi definida a missão de “disponibilizar aos cidadãos baianos conteúdos diversos que informem, eduquem e entretenham” e a visão de “serem os veículos de comunicação que melhor representam e que mais fortalecem a diversidade da Bahia”.

Para reafirmar diariamente o pertencimento à população e o compromisso com o caráter público da TVE e de seus conteúdos, o slogan “É sua! É da Bahia!” foi adotado em vinhetas e materiais institucionais. O planejamento estratégico delineou, ainda, 14 objetivos divididos em seis eixos: conteúdo, distribuição, recursos humanos, infraestrutura, financiamento e divulgação, servindo como guia de atuação para gestores e equipes.

A comunicação pública na Bahia, através da TVE, tem sido encarada como uma política pública propriamente dita, buscando oferecer um serviço essencial e de qualidade à população.





DESAFIO

O cidadão quer se ver na tela

Durante a transição de gestão em janeiro de 2016, a TVE Bahia apresentava uma série de desafios que comprometiam a capacidade da emissora de cumprir sua função pública: era uma TV de 30 anos que sofria com falta de manutenção predial, defasagem tecnológica e orçamento limitado. Os equipamentos estavam em uso há mais de 20 anos, em uma área de constante modernização, e o prédio cinquentenário sofria com a falta de manutenção básica e estrutura inadequada para abrigar equipes de televisão. Essa obsolescência impactava diretamente a produtividade e a qualidade dos programas e das transmissões.

Além da defasagem tecnológica, a instituição enfrentava um grave desafio orçamentário. A maior parcela do orçamento vinha do Governo do Estado. Apesar de a TVE poder captar recursos via publicidade e projetos, esses recursos atingiam cerca de R\$ 1 milhão, ou seja, a entidade era totalmente dependente de recursos do orçamento público.

Adicionalmente, não havia política ou cultura instituída de preocupação com o crescimento da audiência. Nesse contexto, não se tratava apenas de produzir mais e com mais qualidade, mas de ter o sinal disponível na casa dos cidadãos. O alcance ao maior número possível de residências era limitado em virtude da falta de estações retransmissoras e da existência de um único transmissor já defasado na capital.

A incorporação da comunicação estratégica como solução para esses problemas ocorreu de forma dialogada e como reação a uma demanda social latente. Havia um consenso entre Governo do Estado e Direção sobre a importância de uma TV pública não se limitar à divulgação de feitos institucionais e, sim, construir credibilidade para gerar audiência e relevância social. Daí surge, entre outros objetivos, a decisão de investir em conteúdos populares entre a audiência, como o esporte, os grandes shows e as festas populares da cultura local.



A decisão estratégica de investir na transmissão de campeonatos de futebol, por exemplo, foi crucial para expor a grave lacuna na distribuição do sinal no interior do estado. Imediatamente, a população, e por extensão os prefeitos, começaram a reclamar e demandar o sinal da TVE em seus municípios, contactando o Governo do Estado, enviando ofícios e utilizando a ouvidoria.

A demanda real da população demonstrou o potencial da comunicação pública e fortaleceu o posicionamento do poder executivo pelo investimento na área. Assim, a comunicação estratégica, inicialmente proposta para resolver problemas de audiência e relevância, transformou-se em uma política pública oficial, com a interiorização do sinal sendo incorporada como uma ação no programa de governo, no plano plurianual e na lei orçamentária.



ESTRATÉGIA

O tripé sinal-conteúdo-divulgação

“Não adianta ter sinal se não tem conteúdo. Não adianta ter conteúdo se não tem sinal. Não adianta ter conteúdo e sinal se não tem divulgação”. (Flávio Gonçalves, Diretor-Geral da TVE Bahia)

A estratégia de comunicação da TVE Bahia foi meticulosamente planejada para reverter o cenário de defasagem e baixa relevância, alinhando-se aos objetivos da política pública de transformar a emissora em um serviço público essencial. As metas principais foram aumentar a audiência, qualificar o conteúdo, ampliar a captação de recursos e expandir significativamente o alcance do sinal.



Os públicos prioritários foram definidos com uma visão abrangente e inclusiva, buscando atender a toda a população baiana, com atenção especial às comunidades do interior, estudantes e segmentos historicamente subrepresentados. A estratégia reconheceu a diversida-



de do estado e a necessidade de que esses grupos se vissem representados e tivessem acesso a conteúdo que fizesse diferença em suas vidas.

Os principais eixos de abordagem foram a informação, com foco em um jornalismo plural e sem sensacionalismo, destacando saúde, educação, esporte, cultura e políticas públicas, e combatendo a desinformação; a mobilização e engajamento, priorizando transmissões de eventos de grande apelo popular como campeonatos de futebol, carnaval e São João para gerar audiência e demanda pelo sinal, e incentivando a participação cidadã através do “Jornalismo Colaborativo”; a integração e visibilidade regional, com produção de conteúdo local e regionalizado para dar visibilidade ao interior da Bahia e programas como “Viajando pela Bahia” para apresentar o estado aos próprios baianos; e a Educação e Cultura, com a criação da TV Educa Bahia para apoiar a aprendizagem de estudantes, o fomento à produção audiovisual baiana e a cobertura de festas populares para valorizar as tradições culturais.

Os princípios orientadores da estratégia incluíram a credibilidade, defendendo que a TV deveria trabalhar com conteúdo de interesse social para garantir sua relevância; o pertencimento, reforçado pelo slogan “É sua! É da Bahia!”; a transparência, com prestação de contas da audiência e a elaboração de um Manual de Jornalismo; e a diversidade e inclusão, dando espaço para afrodescendentes, indígenas, mulheres e comunidade LGBTQIA+.

Assim, todas as decisões de comunicação foram pautadas no tripé: sinal, conteúdo e divulgação. Estava claro para os gestores que a ausência de um desses elementos inviabilizaria a eficácia dos outros. A priorização do esporte, por exemplo, foi uma decisão estratégica para gerar audiência e demanda espontânea pelo sinal, o que foi crucial para convencer o poder executivo a investir na expansão da infraestrutura.

A busca por recursos próprios fez a captação de receitas dar um salto de R\$ 1 milhão em 2016 para mais de R\$ 10 milhões em 2024. Isso foi possível através da estruturação de uma área para buscar recursos públicos e privados, veiculação de publicidade institucional, uso compartilhado de torres de transmissão, com aluguel de espaço físico, e atração de emendas parlamentares. A estratégia de captação foi essencial para financiar a modernização da TVE Bahia.

Além disso, a nova identidade visual e sonora, lançada em 2022, buscou comunicar a diversidade de conteúdos com uma linguagem contemporânea e conectada ao universo digital. Essas decisões foram definidas em diálogo com o governo, evidenciando a capacidade de transformar uma necessidade da comunicação em uma política pública abrangente.



EXECUÇÃO

Modernização e expansão da infraestrutura e do sinal

A execução da estratégia de comunicação da TVE Bahia foi marcada por uma série de ações multifacetadas, envolvendo desde a modernização de sua infraestrutura até a diversificação de conteúdo e a expansão de sua presença digital e física no estado.



A modernização e expansão da infraestrutura e sinal foram prioridades. O projeto de interiorização do sinal digital da TVE iniciou em 2015, com a assinatura de contratos de cessão de uso de terrenos para as futuras instalações das estações retransmissoras. A TVE passou pela transição definitiva para o sinal digital em 2017, operando em HD para a capital, interior e emissoras parceiras pelo país. Ainda em 2017, a TVE passou a ter sinal em alta definição via satélite.

Ao longo do processo, foram instalados cem estações retransmissoras próprias em cem cidades do interior, fazendo a cobertura do sinal triplicar, de quatro milhões para aproximadamente 12 milhões de baianos, levando o sinal a oito milhões de pessoas que ainda não tinham acesso. Esse processo foi financiado com recursos do estado e emendas parlamentares.

O transmissor de Salvador e região metropolitana, em operação desde 2014, foi substituído por um mais moderno e com o dobro de potência em 2021. O novo equipamento pode atingir até 10 kW de potência, o que melhora a cobertura do sinal, abrangendo cerca de 4 milhões de telespectadores nessa região.



A requalificação predial também iniciou em 2017, com reformas nas áreas de jornalismo, produção, edição, programação de conteúdo, CEDOC e estúdios. Esses espaços apresentavam problemas de umidade, mofo, cupim e mobiliário inadequado. A reforma focou na integração dos ambientes com leiaute aberto para facilitar a troca entre equipes, com iluminação e climatização confortáveis. À época, havia apenas um estúdio em condições de uso, que foi completamente revitalizado, e o segundo estúdio também passou por uma reforma que o tornou operacional novamente. As melhorias prediais seguiram sendo feitas até o ano de 2022 e abrangeram, além das salas de trabalho e estúdios, a parte de convívio e bem-estar dos trabalhadores, como banheiros, chuveiros, refeitórios, auditórios e salas de descanso. Aproximadamente R\$ 3 milhões foram investidos em obras entre 2016 e 2022, modernizando estúdios, redações, camarins e todos os ambientes do IRDEB. Uma área es-



pecífica para armazenamento das mídias foi construída e um projeto para restauração, de-cupagem e digitalização do acervo histórico está em andamento.

A produção e diversificação de conteúdo foram intensificadas. A TVE ampliou sua produ-ção local de conteúdo para até 14 horas em um único dia, superando a produção local de emissoras comerciais. A programação jornalística foi expandida para duas horas diárias de jornais ao vivo, com os noticiosos “TVE Revista” e “TVE Notícias”, além de programas sema-nais de esporte e entrevistas.

Nesse processo, a TVE se consolidou como a “Casa do Futebol Baiano”, transmitindo, com exclusividade, mais de 300 jogos ao vivo de diversas competições, incluindo 100% dos jogos da Série A do Campeonato Baiano e o Campeonato Feminino de Futebol, sendo a primeira emissora a fazê-lo em 2017. Também cobriu outras modalidades, como basquete, kickbo-xing, capoeira, vôlei de praia e polo aquático.

Em 2021, foi criada a TV Educa Bahia, um novo canal de televisão aberto e gratuito, 24 horas por dia, com conteúdos que contemplam os componentes curriculares do Ensino Médio. Programas como “Viajando pela Bahia” foram criados para apresentar cidades, cultura, eco-nomia e pontos turísticos do estado aos próprios baianos, cumprindo um papel de integra-ção do estado.

As emissoras também assumiram o papel de canais oficiais da Década Internacional Afro-descendente (2015-2024), dedicando e investindo na divulgação de conteúdos que refor-çam os direitos, a história, a cultura e as realidades da população afrodescendente e amplia-ram espaço para a cultura indígena e LGBTQIA+ na programação.

O canal da TVE no YouTube conta com 747 mil inscritos e mais de 96 milhões de visualizações, sendo o maior entre as TVs baianas. Durante o processo de transformação e divulgação da pro-gramação, a emissora também aumentou o número de seguidores no Facebook, Instagram e X, com transmissões ao vivo em todas as plataformas. Como parte da estratégia digital, foi lan-çado o aplicativo Educadora Play para a rádio e novos sites para o IRDEB e seus veículos.

A gestão de recursos humanos e o clima organizacional também foram cuidadosamente observados. Era necessário oferecer condições dignas no local de trabalho e remuneração compatível com a atuação.

Com a drástica redução no número de estagiários ao longo dos anos e a ausência de con-curso público para contratação de novos servidores (o último certame foi realizado em 1992), era imprescindível o aumento da equipe. Entre 2015 e 2017 o IRDEB como um todo teve uma diminuição no número de funcionários de 313 para 215 pessoas. Em resposta à neces-sidade de ampliar a equipe, em 2018 foi realizada uma seleção simplificada para contratação de novos colaboradores. A equipe chegou a 323 pessoas, elevando a qualidade e quantida-de de horas produzidas através de atualização tecnológica e gestão especializada.



Quanto à melhoria salarial, uma das ações foi a criação da Gratificação de Produtividade (GEP). O benefício é calculado a partir de uma avaliação de mérito que contempla variáveis como: produção, qualidade, responsabilidade, assiduidade, conhecimento e cooperação. Até 2022, 72% dos trabalhadores estavam aptos a receber a gratificação. A partir da combinação de ações, foi possível incutir um senso de orgulho e pertencimento nos colaboradores, que veem o valor do seu trabalho na repercussão externa e na audiência.

Durante a pandemia de COVID-19, foram feitos ajustes no trabalho e conteúdo. O jornalismo dedicou mais de 70% de suas notícias à pandemia no primeiro ano, focando em esclarecimentos, orientações da OMS e vacinação. Entrevistas ao vivo passaram a ser feitas por videochamadas. A programação infantil e educativa foi intensificada e a criação da TV Educa Bahia foi uma resposta direta e permanente às necessidades de aprendizagem dos estudantes durante o isolamento social.



RESULTADOS

É possível ser uma TV pública relevante

“Isso aqui é uma TV pública e cabe a nós atender as demandas da população e ter diversidade na tela”. (Flávio Gonçalves, Diretor-Geral da TVE Bahia)

As estratégias implementadas pela TVE Bahia resultaram em impactos quantitativos e qualitativos significativos, consolidando a emissora como uma política pública de comunicação reconhecida e essencial para a Bahia.



Em termos de audiência e relevância social, a TVE atingiu o primeiro lugar de audiência na grande Salvador durante a transmissão da Série A do Campeonato Baiano de Futebol em



2021 e 2022, e o segundo lugar no Carnaval e São João. A programação infantil diária alcançou o terceiro lugar de audiência nas manhãs e tardes em Salvador. Uma pesquisa de 2019 indicou que 31% da população de Salvador e Região Metropolitana assistia regularmente à TVE, colocando-a em quarto lugar entre os canais abertos mais assistidos.

A qualificação e implementação da política pública foram notáveis. A ampliação do sinal digital da TVE, que triplicou a cobertura de quatro para 12 milhões de baianos e alcançou oito milhões de pessoas que antes não tinham acesso, tornou-se uma demanda popular e foi incorporada ao programa de governo do estado. Em 2025, com a implantação do sinal nas antenas parabólicas digitais de banda KU, foi possível levar o sinal da TVE à quilombos, aldeias indígenas, povoados e bairros periféricos.

A TVE agora alcança todos os 417 municípios baianos e também abrange o território nacional através do canal 222, sendo assistida por mais de sete milhões de pessoas na Bahia e 60 milhões no Brasil que receberam as novas antenas do governo federal. A gestão atual tem o entendimento de que a TVE presta um serviço público essencial e de qualidade à população e o projeto foi incorporado ao discurso e à compreensão governamental, tanto afetiva quanto formalmente, em termos de políticas públicas orçamentárias.

Quanto à legitimidade institucional e engajamento interno, os colaboradores demonstram orgulho de trabalhar na instituição, percebendo o valor de seu trabalho e a repercussão positiva na sociedade, o que contribui para um clima organizacional muito positivo. As reformas físicas e a aquisição de equipamentos modernos melhoraram significativamente o ambiente de trabalho, valorizando os profissionais.

Houve uma expressiva melhoria de indicadores administrativos e financeiros. A captação de receitas próprias multiplicou por dez, passando de um para mais de R\$10 milhões (R\$ 28,6 milhões entre 2015 e 2022), com o mercado privado aumentando sua participação de 3% para 45% do faturamento de veiculação de mídia. Houve uma economia de R\$ 1,2 milhão em contratos fixos e a eliminação de R\$ 32 mil/ano em juros e multas de concessionárias.

O fomento ao esporte, cultura e educação gerou resultados notáveis. A TVE consolidou-se como a maior divulgadora do esporte baiano, transmitindo mais de 300 jogos e impulsionando a visibilidade de diversas modalidades, com um impacto gigantesco nos clubes e jogadores, como a possibilidade de os clubes conseguirem mais patrocínios diante da visibilidade e a formação de uma nova geração de torcedores para clubes baianos menores.

Editais como o “Bahia na Tela” e a Lei Aldir Blanc injetaram mais de R\$ 16,8 milhões no audiovisual baiano, gerando 40 obras inéditas. A criação da TV Educa Bahia e a exibição de conteúdos educativos 24 horas por dia demonstram o compromisso com a educação pública. O programa Univerciência, uma parceria com 40 instituições nordestinas, alcança mais de 100 milhões de pessoas, sendo uma das principais ações de comunicação universitária do país.

No combate à desinformação, o jornalismo da TVE foi essencial para fornecer informações confiáveis durante a pandemia, combater fake news e orientar a população sobre medidas de prevenção e vacinação, contribuindo diretamente para salvar vidas.





APRENDIZAGEM

É sua! É da Bahia!

“... precisamos formar uma geração de pessoas que entenda que essa televisão não é minha, não é do governo, é do povo da Bahia, que paga impostos para isso funcionar. Essa população tem o direito de elogiar e reivindicar”. (Flávio Gonçalves, Diretor-Geral da TVE Bahia)

A jornada de transformação da TVE Bahia oferece valiosos aprendizados sobre a gestão de veículos de comunicação pública, ressaltando a capacidade de serem relevantes e impactantes para a sociedade.

Os principais fatores de sucesso identificados incluem uma visão estratégica integrada, baseada no tripé “sinal-conteúdo-divulgação”, que se mostrou fundamental para um planejamento coeso e eficaz. O diálogo e o convencimento do poder executivo, com a habilidade do diretor em defender a credibilidade e o investimento em áreas de interesse popular, foram cruciais para garantir apoio e recursos.

O foco na demanda popular, com a resposta às reclamações por sinal no interior, transformou uma necessidade técnica em uma política pública prioritária. O investimento contínuo em tecnologia e infraestrutura foi a base para elevar a qualidade e a capacidade de produção, enquanto a diversificação e regionalização do conteúdo fortaleceram a identidade baiana e a conexão com o público.

Por fim, a gestão de pessoas e a cultura organizacional que geraram orgulho e pertencimento, aliadas à melhoria das condições de trabalho, impulsionaram a produtividade e o engajamento da equipe. E a captação de recursos diversificada, buscando fontes públicas e privadas, demonstrou resiliência e autonomia financeira.

Apesar dos sucessos, foram enfrentadas dificuldades e algumas limitações. O orçamento inicialmente restrito e a infraestrutura defasada demandaram um esforço concentrado para a modernização. Processos burocráticos de licitação e a necessidade de novas outorgas e autorizações da ANATEL e do Ministério das Comunicações para alcançar os quatro milhões de baianos que ainda não tinham o sinal demonstram a complexidade. A manutenção do sinal em 100 estações digitais no interior representa um desafio logístico, técnico e operacional contínuo, que merece atenção e investimentos constantes.

Para experiências semelhantes em outros contextos, fica o entendimento de que sempre se deve priorizar a credibilidade para que emissoras públicas sejam relevantes, evitando o caráter meramente governamental. É fundamental focar na demanda do cidadão, pois a escuta ativa pode transformar a comunicação em uma política pública concreta. O investimento no tripé sinal-conteúdo-divulgação é inseparável e deve ser realizado simultane-



amente. As emissoras públicas têm um papel crucial em promover a diversidade e a integração regional, dando visibilidade a culturas e comunidades que a mídia comercial muitas vezes pode ignorar.

A experiência da TVE Bahia demonstrou que é “possível no Brasil que televisões e rádios públicas sejam relevantes”, conforme destaca o diretor-geral Flávio Gonçalves, em entrevista concedida para a elaboração deste artigo. Essa relevância surge de uma combinação de decisão governamental e de uma demanda real da população por acesso a conteúdo que lhes interesse e faça diferença em suas vidas, o que se traduz em uma demanda de política pública.

No caso emblemático da TVE Bahia, a instituição conseguiu formar uma geração de pessoas que entende que a televisão “não é minha, não é do governo, é do povo da Bahia”, reforçando o direito do cidadão de não apenas elogiar, mas também reivindicar. Essa compreensão do pertencimento e da função social da TV pública é uma inovação na gestão pública da comunicação, que deveria ser aplicada em futuras políticas para fortalecer o papel da comunicação pública no Brasil.

“O maior aprendizado é que é possível no Brasil que televisões e rádios públicas sejam relevantes, é concreto, é algo que está acontecendo a partir de uma decisão de governo e de uma demanda real da população por acesso a conteúdo que interesse a eles, que façam diferença na vida dessas pessoas e que portanto vire uma demanda de política pública”. (Flávio Gonçalves, Diretor-Geral da TVE Bahia)





BIBLIOGRAFIA

INSTITUTO DE RADIODIFUSÃO EDUCATIVA DA BAHIA. Relatório de gestão 2015-2022. Salvador: IRDEB, 2022.

TVE BAHIA. Conheça o Cine Teatro 2 de julho. YouTube, 28 de agosto de 2024. 3min3seg. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=B-dKPB_9zY1c. Acesso em: 05 set. 2025.

TVE BAHIA. TVE chega para toda a Bahia e o Brasil no canal 222 da nova parabólica. YouTube, 30 de agosto de 2025. 1min. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=E9WI9ivmQZg>. Acesso em: 05 set. 2025.

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. TVE Bahia agora em todo o Brasil: sinal digital é lançado e tem acesso nacional. Salvador: Governo da Bahia, 2025. Disponível em: <https://www.ba.gov.br/>

[comunicacao/noticias/2025-06/370089/tve-bahia-agora-em-todo-o-brasil-sinal-digital-e-lancado-e-tem-acesso](https://www.ba.gov.br/comunicacao/noticias/2025-06/370089/tve-bahia-agora-em-todo-o-brasil-sinal-digital-e-lancado-e-tem-acesso). Acesso em: 05 set. 2025.

INSTITUTO DE RADIODIFUSÃO EDUCATIVA DA BAHIA. Cineteatro 2 de Julho. Salvador: IRDEB, 2024. Disponível em: <https://irdeb.ba.gov.br/cine-teatro2dejulho>. Acesso em: 05 set. 2025.

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. Após requalificação, Governo do Estado inaugura o novo Cineteatro 2 de Julho. Salvador: Governo da Bahia, 2024. Disponível em: <https://www.ba.gov.br/comunicacao/2024/08/noticias/apos-requalificacao-governo-do-estado-inaugura-o-novo-cineteatro-2-de-julho>. Acesso em: 05 set. 2025.

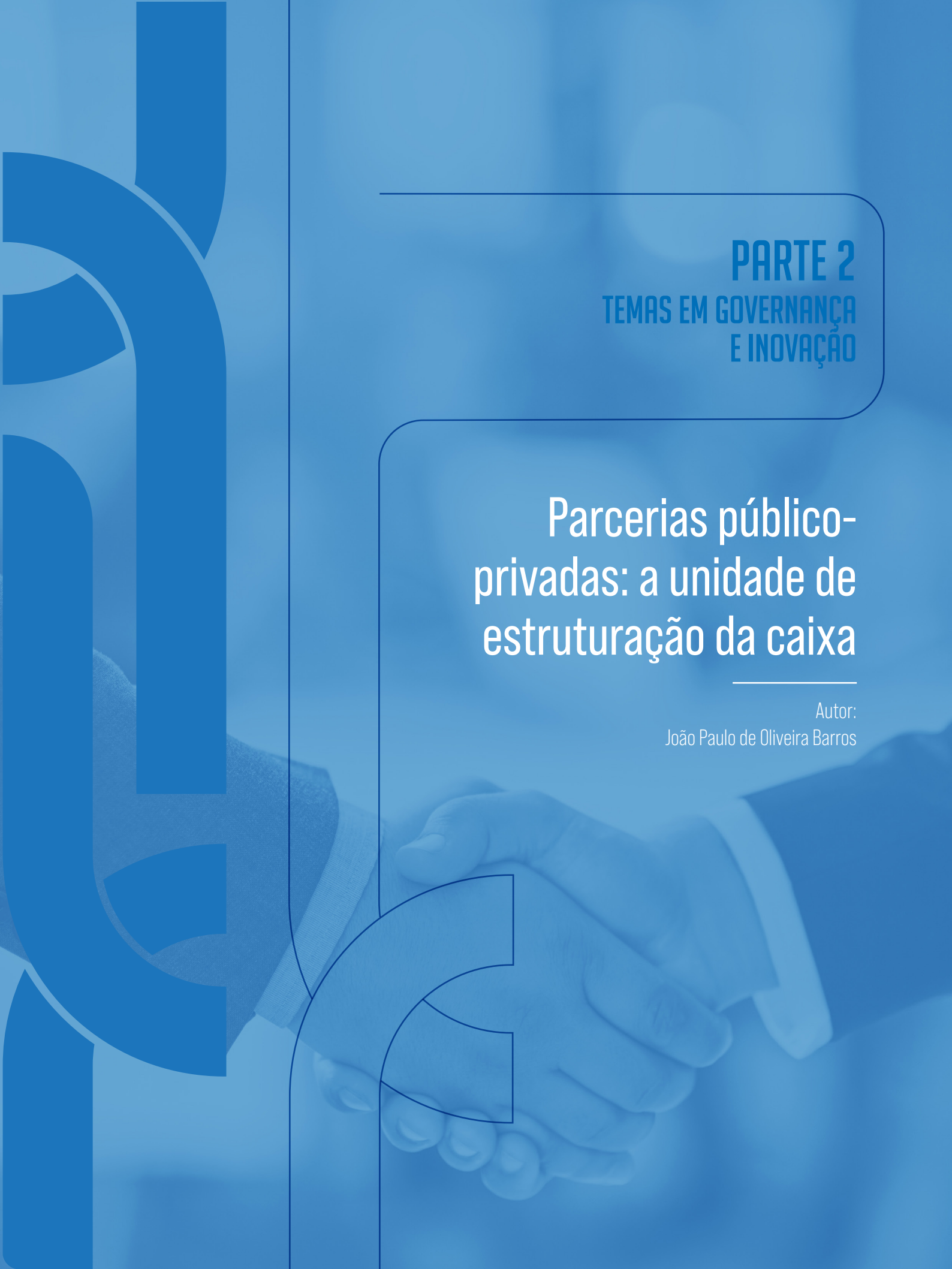
GONÇALVES, Flávio. Entrevista concedida a Franciane Ferreira, Salvador, set. 2025. Diretor-Geral do Instituto de Radiodifusão Educativa da Bahia – IRDEB.



AUTORA

- » **Franciane Meleu Ferreira:** Jornalista (IESB), Relações Públicas (UFSM) e pós-graduada em Comunicação e Marketing Institucionais (UCB). Atuou na Força Aérea Brasileira, na TV universitária da Universidade de Brasília e no Tribunal Superior do Trabalho. Atualmente, é servidora da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF), onde chefia o Núcleo Técnico-Operacional da TV Câmara Distrital.





PARTE 2

TEMAS EM GOVERNANÇA
E INOVAÇÃO

Parcerias público-privadas: a unidade de estruturação da caixa

Autor:
João Paulo de Oliveira Barros



RESUMO

O caso apresenta a contribuição da comunicação para a expansão da política pública de Parcerias Público-Privadas, a partir da atuação e desenvolvimento da Unidade de Estruturação de Projetos da CAIXA.



CONTEXTO

A infraestrutura é geralmente percebida como um fator crítico para o desenvolvimento econômico sustentável das nações, independente de seu continente e histórico de evolução. Ao analisarmos países prósperos, é possível observar a existência de uma infraestrutura de qualidade e que traz benefício à população. Cumpre destacar que, quando mencionamos infraestrutura, normalmente nos vem à mente o que comumente denominamos infraestrutura econômica, como pontes, estradas, sistemas de abastecimento de água e esgotamento. Contudo, ela é muito mais ampla e envolve também as infraestruturas sociais, tais como creches, hospitais públicos, estruturas prisionais, centros de atendimento socioeducativo, infraestrutura tecnológica, dentre muitas outras que compõem um modelo eficiente de ordenamento socioeconômico naquela região.

No Brasil, esta lógica não poderia ser diferente. Historicamente, convivemos com o desafio da infraestrutura, impactada por questões econômicas, fiscais e regulatórias enfrentadas pela gestão pública, limitando os recursos disponíveis, bem como investimentos necessários. Segundo estudo da Confederação Nacional da Indústria (CNI), publicado pela Exame, o Brasil investirá 2,21% do PIB (Equivalente a R\$ 277,9 bilhões) em Infraestrutura, em 2025, quando seriam necessários algo em torno de 4% para ir além da apenas manutenção da atual estrutura. Neste cenário, histórico e desafiador, a CAIXA surge como aliada dos Governos federal, estadual e municipal em diversas iniciativas que contribuem para minimizar o *gap* registrado neste setor.

Considerando a amplitude do tema, cumpre destacar dois pontos relevantes para melhor compreensão da análise a ser apresentada. Em termos macroeconômicos, uma importante iniciativa que ocorreu no país, como mecanismo para atuar diretamente no gargalo da infraestrutura nacional, foi o surgimento da Lei de Parceria Público-Privada, publicada em 2004. De forma bem resumida, uma Parceria Público-Privada, popularmente conhecida como PPP, é um contrato de longo prazo firmado entre o Ente Público e empresas privadas, para a prestação de um serviço público, podendo envolver construção e/ou reforma de infraestrutura, onde a iniciativa privada investe, opera, mantém e assume riscos, sendo remunerada pelo Estado, por tarifas pagas pelos usuários ou uma combinação de ambos, por meio de um instrumento contratual com cláusulas de desempenho e responsabilidades bem delineadas para que o cidadão usufrua deste serviço a uma condição melhor e a um custo mais eficiente para o Ente Público. As PPP podem ser implementadas em diversos setores nos quais



o Ente Público perceba deficiência estrutural, aliada a restrições financeiras, para investir o montante necessário para manter o ativo em plena capacidade de atendimento à população. Como exemplo, podemos citar rodovias, saneamento público, unidades de educação infantil, parques florestais, parques de iluminação pública, dentre outros, como ativos do estado com potencial para se estruturar uma Parceria Público-Privada, quando comprovados os benefícios da implementação deste modelo.

Cabe a ressalva, ainda que o presente capítulo não pretenda aprofundar tecnicamente o tema, que a estruturação e contratação de uma PPP é diferente de se estruturar a privatização de um ativo e/ou serviço público. Enquanto na privatização o bem e/ou serviço é totalmente transferido à iniciativa privada, na estruturação de uma PPP o ativo é concedido à iniciativa privada por um período determinado em contrato e, ao final deste tempo, o bem retorna ao Ente Público, com todos os investimentos e melhorias que foram implementadas ao longo do período de concessão.

Um segundo ponto é contextualizar a Caixa Econômica Federal como braço estratégico do Governo Federal para implementação de políticas públicas, no país. A CAIXA foi fundada em 1861, por decreto de D. Pedro II, com o propósito de ser um banco popular, voltada a uma população mais necessitada e menos favorecida pela estrutura socioeconômica à época. Entre suas atividades iniciais estão a poupança e a concessão de empréstimo sob penhor, com garantia do governo imperial, o que permitiu o acesso de camadas sociais mais populares e vulneráveis, a exemplo dos escravos. A CAIXA seguiu seu propósito, caminhando ao lado do Governo no desenvolvimento de inúmeras ações e estratégias que visassem o desenvolvimento socioeconômico do país. E não foi diferente com o desafio de consolidação da unidade de desenvolvimento de Parcerias Público-Privadas no banco, conforme veremos nas próximas linhas, sob o olhar das ações e estratégias de comunicação.



DESAFIO

A estruturação de projetos de Parcerias Público-Privadas é um tema ainda recente no Brasil, que envolve polêmicas e interpretações equivocadas, tal qual a citada confusão entre PPP e Privatização. E não foi diferente quando a CAIXA formou um grupo de trabalho que daria os contornos iniciais e a base para o que se tornaria a unidade de estruturação de projetos do banco, em torno de 2 anos após.

Além dos desafios institucionais naturais à criação de uma nova unidade em uma grande e multifacetada instituição pública, “vender” o tema PPP teve seus próprios desafios, tanto do ponto de vista interno quanto externamente. Interno, devido à complexidade do tema e clareza sobre o formato ideal para disseminar e engajar os empregados quanto à importância de se ter uma unidade atuando especificamente neste segmento, com grande potencial de expansão e alcance nacional, em linha com as diretrizes do banco em seguir



como principal aliado do governo na implementação de políticas públicas. Externo, pois, da mesma forma, a complexidade do tema para os gestores públicos de estados e municípios apresentava (e apresenta) muitas incertezas quanto à efetividade e segurança econômica e jurídica do modelo, além de questões sociopolíticas, tais como percepção do privado assumindo o controle do bem público, contratos de longo prazo, comumente na faixa dos 20 anos, com impactos muito além de um ciclo eleitoral, gerando natural desconfiança quanto às reais implicações e benefícios apresentados.

A unidade responsável pelo desenvolvimento de parcerias e serviços especiais para Governo teve seu início no primeiro semestre de 2019. Neste período, a CAIXA já atuava como administradora do Fundo de Apoio à Estruturação de Projetos de Concessões e PPP – FEP, através do Decreto nº 9.217/2017. Desde sua criação, dois desafios estiveram presentes no campo de atuação da unidade, sendo eles (i) o conhecimento e posterior engajamento dos empregados da CAIXA, percebendo a relevância e sentindo-se motivados a contribuir, dentro de suas competências e funções atribuídas e (ii) o convencimento dos entes subnacionais, principais clientes da instituição na modalidade, quanto à vantajosidade da contratação deste serviço para a sociedade sob sua gestão. Estes dois pontos tornavam-se críticos, pois, ao final do dia, a consolidação da unidade, com impactos para a CAIXA e sociedade, só seria concretizada se, de fato, ocorresse amplo apoio interno, com capacidade de absorver profissionais qualificados à medida que a unidade se expandia, aliado a um número crescente de projetos de PPP a serem contratados pelos municípios, prioritariamente, gerando uma esteira de projetos em estruturação, com capilaridade e amplo alcance nacional.



ESTRATÉGIA

Segundo Jorge Duarte, a comunicação estratégica “articula os objetivos do ator social (organização, dirigente, grupo, área) com o uso de ferramentas para viabilizar o diálogo, a informação e os acordos de interesses entre organização e seus públicos, buscando ajudar a alcançar seus objetivos”. Neste cenário, considerando os desafios apresentados, tanto internos quanto externos, para consolidação da unidade, foram definidas algumas ações de comunicação, com atuação envolvendo a unidade de estruturação de parcerias, aliada a outras unidades estratégicas da CAIXA e também parcerias externas, conforme a estratégia adotada e o objetivo almejado.

A AÇÕES E ESTRATÉGIAS IMPLEMENTADAS TIVERAM COMO BASE 6 PILARES:

- » **Capacitação interna:** pelo fato de o tema ser novo para os profissionais envolvidos nesse processo, havia a necessidade de maior domínio e reconhecimento técnico quanto à forma de atuação e execução de uma estruturação de PPP. Este foi um pilar fundamental para o banco seguir ganhando espaço como referência técnica e imparcial no assessoramento à estruturação de projetos de PPP.



- » **Divulgação interna:** a estruturação de uma PPP envolve uma série de marcos relevantes, que podem se tornar ativos importantes para evidenciar a evolução dos projetos e ampliar o engajamento. Ao passar a divulgar internamente estes marcos, o interesse quanto ao tema ampliou-se gradativamente entre os empregados do banco, com alcance dentro e além da vice-presidência de governo.
- » **Ciclo de reuniões de sensibilização com Entes Públicos:** o tema Parcerias Público-Privadas ainda é bastante recente, com sua Lei tendo completado 20 anos em 2024. Neste contexto, a insegurança gerada pelo novo era uma realidade ainda presente entre os Entes Subnacionais. Ainda hoje, com ampla disseminação do tema, este cenário persiste, ainda que significativamente menor. E, como estratégia para atacar esse ponto crítico, a CAIXA passou a realizar reuniões de sensibilização com os quadros técnico e de gestão indicados pelos estados e municípios interessados em assinar um contrato com a instituição ou, em um primeiro momento, em entender mais sobre o modelo, para estudar possíveis setores em sua gestão com potencial para estruturação de uma PPP.
- » **Capacitação externa:** além das reuniões de sensibilização com prefeitos, vice-prefeitos, secretários, diretores setoriais, procuradores, técnicos e demais interessados, foi percebida uma lacuna de conhecimento quanto aos fundamentos base do modelo. E essa lacuna impactava, por sua vez, a capacidade de decisão sobre a contratação do projeto. A CAIXA, por meio da sua unidade responsável pelas parcerias de PPP, passou a desenvolver ações pontuais de capacitação externa, envolvendo a criação de cursos, realização de treinamentos, apresentações técnicas e setoriais, além do desenvolvimento de documentos norteadores de mercado, com o propósito de ajudar a suprir essa necessidade, ampliando o acesso a informações qualificadas sobre o tema, dando mais segurança para a tomada de decisão, por parte dos gestores públicos.
- » **Participação em fóruns e demais eventos setoriais:** o conhecimento que a unidade de parcerias da CAIXA foi desenvolvendo e replicando, ao longo do seu ciclo de atuação no setor, foi percebida como um ativo que poderia ser mais bem explorado. Foi definida, de forma estratégica e orgânica, uma maior presença do banco em fóruns e eventos ligados ao tema PPP ou a setores em que o tema PPP pudesse ser apresentado como uma alternativa viável para as questões apresentadas.
- » **Divulgação externa em canais estratégicos:** a CAIXA possui diversos canais de comunicação, com amplo alcance. Considerando todas as ações e estratégias do governo em que o banco atua, sua sólida estrutura de comunicação permite gerar um forte engajamento social, de forma orgânica, com capilaridade e diversidade. A unidade de parcerias, alinhada às unidades de comunicação da CAIXA, passou a divulgar os grandes marcos da estruturação de suas PPP, dentre outras ações, como forma de potencializar e dar amplo acesso à população brasileira quanto aos impactos que os projetos estruturados ou em estruturação previam gerar.





EXECUÇÃO

Importa destacar que as ações definidas de forma estratégica não foram pensadas e executadas a um só tempo. Seu processo de implementação foi decorrendo ao longo do tempo, de forma gradativa, em camadas, conforme os objetivos eram atingidos e novas frentes se faziam necessárias.

Para a capacitação interna, foram contratados cursos e certificados de grande relevância, de forma a manter o conhecimento da equipe alinhado às melhores e mais atuais práticas de mercado. A equipe precisaria manter amplo domínio do tema, em um cenário ainda de muitas incertezas sobre qual o formato mais eficiente para estruturação de projetos de PPP, conforme o setor de atuação, além da necessidade de compartilhar conhecimento com os demais empregados que iniciariam seu apoio, ainda que não atuando diretamente na unidade. A CAIXA mantém estratégia de incentivos à realização de cursos e certificações, incentivando tanto profissionais atuantes direta e indiretamente no tema, quanto interessados em atuar futuramente.

As iniciativas de divulgação interna foram fundamentais para que o banco como um todo tivesse acesso às ações e projetos de PPP da instituição. Por meio de ferramentas como jornal interno da CAIXA, clipping de notícias e celebrações internas de marcos entregues, um grande número de empregados passou a buscar mais informações sobre a unidade, a forma de atuação e, para aqueles que tinham sua atividade ligada a governo, houve compartilhamento natural desta modalidade e seus benefícios para os Entes Públicos parceiros e potenciais parceiros do banco. O tema PPP foi ganhando força interna em paralelo ao maior conhecimento de Estados e Municípios, o que gerou um ciclo virtuoso para o banco, gestores públicos e sociedade.

A capacitação contínua da equipe, bem como a divulgação das iniciativas nos canais internos, foram fundamentais para a consolidação do tema e do setor, no banco. Contudo, era imperativo disseminar informações ao principal cliente do banco nesses projetos, os Entes Subnacionais, quanto aos benefícios que o modelo de PPP poderia trazer para seu estado e/ou município. Uma ação de grande impacto para o alcance desse objetivo foi a realização de inúmeras reuniões de sensibilização com o Ente. Nestas agendas, estruturadas e com abordagem objetiva e direcionada, eram apresentados desde os conceitos iniciais sobre o tema, nivelando todos os presentes, passando pelos benefícios da implementação de um projeto de PPP frente a outras opções legais previstas e fechando com as perspectivas futuras a partir do conhecimento adquirido e mapeamento de oportunidades em seu município, com foco em PPP. A partir deste ponto, o fluxo de contratação e as etapas da estruturação eram apresentados, com abertura para dúvidas e discussões técnicas, tanto de cunho mais geral quanto específicas à realidade daquele Ente Público. Essa estratégia teve grande êxito



no banco. À medida que mais profissionais da CAIXA se capacitavam e atuavam com PPP, a capacidade de realizar estas reuniões, tanto para fechamento de contrato quanto para prospecção, ganhava escala, multiplicando o alcance e impacto das ações.

As reuniões de sensibilização obtiveram repercussão positiva, com impacto no crescimento da quantidade de projetos em estruturação pela CAIXA. Contudo, como citado, permanecia uma lacuna de maior aprofundamento no tema, para se gerar a segurança necessária no momento da tomada de decisão ou quando da escolha da melhor alternativa para desenvolvimento daquele ativo e/ou serviço público. Neste contexto, a unidade de parcerias desenvolveu iniciativas de capacitação externa, de forma ampla, gratuita ou subsidiada, no intuito de gerar ainda maior engajamento e segurança frente às equipes técnicas e interessadas dos Entes Subnacionais. A tela abaixo representa uma dessas iniciativas de capacitação, em parceria com a ENAP, para a criação de um curso de curta duração, ainda disponível a quem desejar conhecer mais sobre o tema. Há outros cursos desenvolvidos e em desenvolvimento, reforçando o êxito desta ação e a sua contribuição para a sociedade.

FIGURA 1: Curso de PPP desenvolvido pela CAIXA, disponibilizado no site da ENAP.

A imagem é uma captura de tela do site da ENAP (Escola Nacional de Administração Pública). No topo, há uma barra de navegação com o logo da ENAP e o texto "Uma iniciativa do governo federal". Abaixo, há uma seção de menu com links para "Aprendizágil", "Cursos", "Programas", "Institucional", "Ajuda" e "Parceiros". À direita, há uma opção de idioma ("PT") e um botão "Entrar".

A seção principal do site apresenta o curso "Parcerias Público-Privadas e Concessões" com o status "Curso Aberto". O texto descreve o conteúdo do curso: "Conheça todo o processo de planejamento, elaboração e contratação de Parcerias Público-Privadas (PPP) e Concessões. Aprenda desde a identificação de oportunidades e prospecção até a licitação e contratação com o setor privado." À esquerda, há uma ilustração de um homem apresentando um documento. À direita, há uma imagem de duas pessoas apertando as mãos sobre uma mesa com documentos.

Abaixo, há uma seção "Oferta" com os seguintes dados:

Conteudista:	Certificador:	Carga Horária:	Disponibilidade:	Idioma:
Caixa Econômica Federal	Enap - Escola Nacional de Administração Pública	30h	30 dias	Português

Abaixo, há uma seção "Público Alvo:" com o texto "Agentes públicos estaduais, distritais e municipais."

Abaixo, há uma seção "Conteúdo Programático:" com os seguintes módulos:

- Módulo 1: Prospecção e Estudos Preliminares
- Módulo 2: Estruturação e Aprovação
- Módulo 3: Validação Externa
- Módulo 4: Licitação e Contratação

Na parte inferior direita, há um botão "FALE CONOSCO" com um ícone de mensagem.

Dentro dos pilares apresentados, à medida que a CAIXA incorporava mais projetos de PPP em sua carteira, o conhecimento absorvido, aliado à experiência na execução, foram ganhando força e sinergia, fazendo com que surgisse o momento de ampliar estrategicamente as participações em fóruns e eventos setoriais, seja como painelistas, conferencistas, participando de

agendas multisetoriais ou em entrevistas. Desta forma, enxergando o potencial estratégico desta ação, a CAIXA passou a se apresentar de forma consistente nas agendas que envolviam diretamente o tema ou agendas setoriais em que PPP fosse uma pauta relevante a ser apresentada. Essa participação foi ganhando força e, atualmente, a CAIXA tem atuado de forma crescente como patrocinadora dos principais eventos regionais e nacionais.

Por fim, como unificação de todas as iniciativas planejadas e executadas no âmbito da comunicação pública, a CAIXA passou a divulgar estrategicamente os grandes marcos ligados à PPP, por meio de sua sólida estrutura de comunicação. Utilizando, prioritariamente, a rede social LinkedIn e o site CAIXA Notícias, temas como realização de leilões, iniciativas de capacitação ao público externo, participações em eventos setoriais de relevância, bem como parcerias estratégicas no segmento, passaram a ter ampla divulgação e alcance, fortalecendo ainda mais o interesse, tanto interno quanto externo, pela Parceria Público-Privada e seus impactos socioeconômicos.

FIGURA 2: Divulgação da realização do primeiro leilão de Centro Socioeducativo do país.



Todas essas ações ocorreram e vêm ocorrendo ao longo dos 6 anos de existência da unidade, atuando muitas vezes de forma concomitante ou, alternadamente, conforme o momento e estratégia definida pela CAIXA. Cumpre destacar que, em que pese sua atuação gradual, há uma sinergia e complementariedade entre a modelagem de suas ações e os resultados em ondas que a CAIXA alcançou. Este resultado, além de representativo para a instituição, tem um peso significativo para a sociedade.





RESULTADOS

As ações de comunicação implementadas, aliadas a outras iniciativas da unidade e da CAIXA, geraram resultados a curto, médio e longo prazo, consolidando a posição do banco no setor. A curto prazo ocorreu a consolidação da unidade, a partir da percepção de valor agregado, não somente enquanto unidade gestora de um produto com grande retorno socioeconômico, bem como, em grande medida, por seu impacto atuando junto a Entes Subnacionais com menor estrutura, principalmente, apoiando diretamente a estruturação de projetos de qualidade, com isenção e forte atratividade para o mercado. A médio prazo, a CAIXA expandiu sua atuação, conectou outras unidades da instituição, agregou setores e serviços e viu sua carteira de projetos se desenvolver com consistência, capilaridade, diversidade setorial e alcance nacional. A longo prazo, o projeto atingiu níveis estratégicos, com planejamento de longo prazo e visão transversal, dentro da instituição, se mostrando um grande vetor e motor para o desenvolvimento do setor, como um todo.

Atualmente, a CAIXA atingiu a marca de 100 contratos assinados para estruturação de projetos de PPP e Concessões, nos setores de Iluminação Pública, Saneamento, Habitação Social, Educação Infantil e Centro Socioeducativo. Destes 100 projetos, a CAIXA já realizou 32 leilões exitosos, reforçando a consistência e qualidade de seus projetos apresentados ao mercado. Ao todo, estes projetos preveem beneficiar mais de 34 milhões de habitantes, nos 400 municípios contratantes, além do governo federal. Esse benefício ocorrerá pela previsão de investimento superior a 34 bilhões de reais, tanto em infraestrutura e construção quanto em reforma e manutenção, conforme tela abaixo.

FIGURA 3: Carteira de projetos de PPP e Concessões da CAIXA, divididas territorialmente e por setor de estruturação.



Crédito: GEDEP/CAIXA_CARTEIRA DE PROJETOS DE PPP



Estes números reforçam uma estratégia bem-sucedida, que não passou imune aos desafios naturais em um processo de criação e consolidação de uma unidade nova, envolvendo todo rigor e responsabilidade quando se trata da coisa pública. A CAIXA segue com forte atuação no setor, se consolidando cada vez mais como uma das maiores referências no Brasil, quando o assunto é Parcerias Público-Privadas.



APRENDIZAGEM

O estudo de caso apresentado nos traz alguns aprendizados que podem (e devem) ser considerados quando se busca implementar uma estrutura nova ou um novo processo, que requeira novas habilidades, ferramentas e estudo sobre o tema, com impactos sociais de grande proporção. Destes aprendizados, podemos destacar:

- » **Compreensão:** romper barreiras e engajar pessoas passa, em grande medida, por ser compreendido e pela proposta ser compreendida. Não é suficiente apresentar números e ganhos esperados. É importante ter certeza que houve uma apropriação dos conceitos e impactos que se estão propondo.
- » **Alinhamento estratégico e de abordagem:** quando se lida com frentes diversas, buscando romper barreiras em nichos e públicos diversos, é fundamental manter um alinhamento claro quanto à abordagem e direcionamento. Novos processos tendem a gerar percepções distintas quanto à melhor estratégia de expansão, consolidação e comunicação. Por isso, a visão alinhada potencializa as ações em uma mesma direção.
- » **Respeito às divergências:** ao se trabalhar um novo tema, são naturais e compreensíveis os diferentes níveis de entendimento sobre ele. Também é natural a forma diversa de se enxergar os benefícios ao ser implantado nos diferentes Entes Públicos. O maior aprendizado é, antes de querer impor seu modelo, garantir que ele foi compreendido e absorvido como deveria. Divergir, a partir desse ponto, é natural e genuíno.
- » **Capacitação:** em uma estrutura de grande porte e lidando com entes públicos nos mais diversos níveis e estruturas, claramente a capacitação se mostra um divisor quando se trata de consolidar um tema complexo e gerar amplificação e alcance, com apoio à capacidade de decisão. Não basta, contudo, ser uma capacitação interna apenas. Oferecer a oportunidade de os Entes Subnacionais capacitarem suas equipes e ganharem autonomia para definir suas escolhas sobre o tema que for, gera um propósito muito maior, quando se trata de uma instituição pública.
- » **Apoio Alta Liderança:** o apoio da alta liderança, quando se trata de uma iniciativa inovadora e que, naturalmente, apresentará desafios internos e externos, é fundamental, patrocinando a iniciativa e mantendo o rumo do projeto e das decisões estratégicas a serem tomadas, em que pese as naturais oscilações no percurso.



- » **Fortalecimento da Gestão e do Trabalho em equipe:** a essência do propósito não pode se perder, ao longo do processo. E ela é garantida, dentre outras ações, pela coesão do trabalho em equipe e atuação do gestor. Este foi um diferencial na CAIXA, desde a concepção do grupo inicial de trabalho, até o presente momento, em que a unidade segue galgando passos cada vez mais relevantes, tanto perante a própria instituição, quanto perante os Entes Subnacionais e sociedade como um todo.

Esse conhecimento gerado se mantém vivo na instituição, com a equipe constantemente revisitando as lições aprendidas e aplicações incorporadas, quando da necessidade de re-posicionar alguma visão, abordar algum novo ente público ou setor, bem como desenhar novas estratégias, conforme as diretrizes da alta administração.



BIBLIOGRAFIA

Site do portal EXAME: <https://exame.com/brasil/infraestrutura/brasil-investira-r-278-bilhoes-em-infraestrutura-em-2025-metade-do-numero-magico-necessario/>

DUARTE, Jorge: Estratégia em Comunicação. 2º Ed. – Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2020.

Site da CAIXA: <https://www.caixa.gov.br/Paginas/home-caixa.aspx>

Site do curso “Parcerias Público-Privadas e Concessões”, elaborado pela CAIXA e disponibilizado na plataforma da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/877>



AUTOR

- » **João Paulo de Oliveira Barros:** Formado em Administração, pela UFBA, com especialização em Gestão de Pessoas (UFBA), além de MBA em Gestão de Projetos (FGV) e Gestão de PPP (IBMEC). É empregado público da CAIXA desde 2014, atuando em diversas unidades ligadas a políticas públicas. Atualmente, é coordenador de Projetos na Gerência Nacional de Desenvolvimento de Parcerias e Serviços Especiais para Governo.



PARTE 2
TEMAS EM GOVERNANÇA
E INOVAÇÃO

A comunicação da Embrapa para o Sistema ILPF

Autores:
Orismeire Zanelato
Gabriel Faria



RESUMO

O caso da Comunicação da Embrapa de Sinop (MT) para o Sistema ILPF demonstra o uso da comunicação estratégica como instrumento de articulação para consolidar e difundir uma política pública no estado.



CONTEXTO

O estado de Mato Grosso destaca-se como uma das principais fronteiras agropecuárias do mundo, reunindo condições edafoclimáticas favoráveis, ampla disponibilidade de terras agricultáveis e forte base tecnológica que sustentam sua liderança na produção de grãos, fibras e proteína animal. Esse potencial produtivo ganha relevância diante das crescentes demandas globais por alimento e energia, que exigem sistemas agropecuários mais competitivos e sustentáveis. Nesse contexto, o avanço de práticas como a integração lavoura-pecuária-floresta (ILPF), o uso de biocombustíveis e a intensificação sustentável da produção consolidam o papel de Mato Grosso como ator estratégico não apenas na segurança alimentar mundial, mas também na transição energética e na mitigação das mudanças climáticas.

O Plano Setorial para Adaptação e Baixa Emissão de Carbono na Agropecuária – Plano ABC+, instituído como política pública no âmbito da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009) e alinhado ao Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), constitui um dos principais instrumentos regulatórios para promover a transição da agropecuária brasileira rumo a modelos de produção mais sustentáveis. Aprovado pelo Decreto nº 7.390/2010 e atualizado em 2020 pelo Decreto nº 10.431, o Plano estabelece metas para a adoção de tecnologias de mitigação de gases de efeito estufa, como a recuperação de pastagens degradadas, integração lavoura-pecuária-floresta, fixação biológica de nitrogênio e sistemas agroflorestais, além de incentivar práticas de adaptação às mudanças climáticas. Dessa forma, o ABC+ articula marcos legais ambientais e setoriais em uma estratégia de desenvolvimento sustentável, consolidando-se como referência no esforço de conciliar expansão produtiva, segurança alimentar e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no Acordo de Paris.

A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) desempenha papel estratégico na geração e difusão de inovações técnicas e tecnológicas que sustentam a implementação dos objetivos do Plano ABC+, em especial no que se refere aos sistemas de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (ILPF). Por meio de pesquisas multidisciplinares, a instituição desenvolve soluções voltadas à intensificação sustentável da produção, à recuperação de áreas degradadas e à redução da emissão de gases de efeito estufa, conciliando produtividade com conservação ambiental. A Embrapa atua ainda na validação de modelos produtivos adaptados a diferentes biomas, na capacitação de técnicos e produtores rurais e na transferência de tecnologias que ampliam a adoção do ILPF como estratégia de mitigação e adaptação climática. Dessa forma, a instituição consolida-se como um dos prin-



cipais pilares científicos e tecnológicos do Plano ABC+, ao alinhar inovação agrícola com os compromissos de sustentabilidade e segurança alimentar do Brasil.

De acordo com o Marco Referencial da ILPF, ILPF é sigla para sistema de integração-lavoura-pecuária-floresta. Trata-se de uma “estratégia de produção agropecuária que integra diferentes sistemas produtivos, agrícolas, pecuários e florestais dentro de uma mesma área, podendo ser desenvolvida em cultivo consorciado, em sucessão ou em rotação, de forma que haja benefício mútuo para todas as atividades” (EMBRAPA, 2016). Esta forma de sistema integrado busca otimizar o uso da terra, elevando os patamares de produtividade em uma mesma área, usando melhor os insumos, diversificando a produção e gerando mais renda e emprego. Tudo isso, de maneira ambientalmente correta, com baixo balanço de emissão de gases causadores de efeito estufa por ou mesmo com mitigação desses gases. Os sistemas ILPF podem trazer diferentes benefícios tanto nos âmbitos agrônomo, zootécnico e silvipastoril quanto nos aspectos econômico, social e ambiental.

Imagem 01 – Sistemas integrados conforme combinação de componentes.



Em 2010, segundo monitoramento da Embrapa, o estado de Mato Grosso possuía cerca de 300.000 hectares dedicados a sistemas de integração lavoura-pecuária (ILP) e integração lavoura-pecuária-floresta (ILPF). Esta área mais do que triplicou nos cinco anos seguintes, demonstrando o crescimento da ILPF no estado, especialmente nos polos de produção de grãos. O médio-norte de Mato Grosso, uma região forte na produção de soja, é um dos locais com maior potencial de crescimento futuro para a ILPF (EMBRAPA, 2016).



DESAFIO

Os sistemas de integração lavoura-pecuária-floresta são estratégias complexas de produção agropecuária. Logo, ampliar a adoção no Brasil demanda o entendimento por parte dos produtores rurais das vantagens agrônomicas, econômicas e ambientais. Para isso, é necessário não somente aumento da oferta de assistência técnica especializada como também o maior conhecimento sobre a tecnologia. Além disso, há necessidade de investimentos para



adequar à propriedade rural para receber mais uma ou duas atividades produtivas. Isso também implica na disponibilidade de crédito rural, com custo acessível.

A Embrapa, como principal instituição de pesquisa agropecuária do Brasil, liderou a geração, a validação e a transferência dessa tecnologia, em articulação com órgãos governamentais e entidades privadas. No entanto, a adoção ampla exigiu mais do que inovação técnica: demandou estratégias eficazes de comunicação para romper barreiras culturais, econômicas e informacionais.

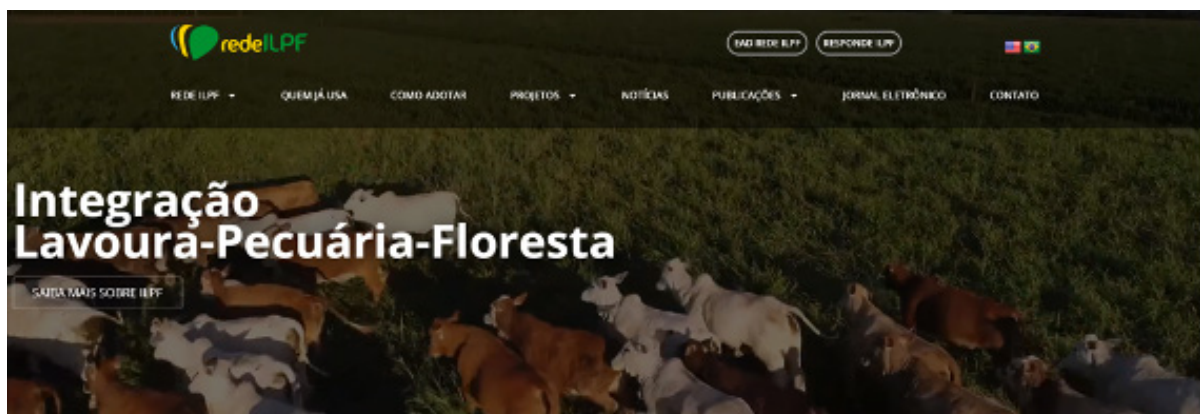


ESTRATÉGIA

As metas e objetivos de comunicação da Embrapa para divulgar os sistemas ILPF estão diretamente alinhados aos princípios e diretrizes do Plano ABC+, ao buscar ampliar a difusão e a adoção de práticas sustentáveis de intensificação produtiva no meio rural. A estratégia comunicacional concentra-se em promover a visibilidade dos resultados científicos e práticos obtidos com os sistemas de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta, demonstrando sua contribuição para a redução de emissões de gases de efeito estufa, recuperação de áreas degradadas e aumento da resiliência climática. Entre seus objetivos, destacam-se a disseminação de informações técnicas em linguagem acessível, a capacitação de técnicos e produtores rurais, a mobilização de diferentes segmentos da cadeia produtiva e a construção de narrativas que fortaleçam a imagem da ILPF como solução inovadora e estratégica para o agronegócio nacional. Dessa forma, a comunicação atua como ferramenta central para operacionalizar as metas do Plano ABC+, reforçando a integração entre ciência, política pública e sociedade.

Como uma forma de dar maior amplitude às ações da Embrapa no tema ILPF, envolvendo tanto ações de transferência de tecnologia quanto de comunicação, em 2014 foi criada uma parceria público-privada chamada Associação Rede ILPF. Esta instituição foi consequência de um trabalho iniciado cinco anos antes.

Imagem 02 – Site institucional da Rede ILPF.



No ano de 2009 teve início um projeto de transferência de tecnologia financiado pela empresa Bunge no qual estavam previstas algumas ações iniciais de comunicação. Nesse período, alguns jornalistas das unidades da Embrapa espalhadas pelo Brasil já desenvolviam atividades pontuais de comunicação sobre o tema, o que levou à criação de *newsletter* denominada “Integração”, com periodicidade bimestral.

Imagem 03 – Exemplo de edição do jornal eletrônico.



A estruturação de uma PPP envolve uma série de marcos relevantes, que podem se tornar ativos importantes para mostrar a evolução dos projetos e ampliar o engajamento. Ao passar a divulgar internamente estes marcos, o interesse quanto ao tema ampliou-se gradativamente.

Neste mesmo momento a Embrapa estava se instalando com um centro de pesquisa em Mato Grosso, a Embrapa Agrossilvipastoril, localizada em Sinop. Mesmo antes, entretanto, já contava com uma equipe atuando no estado e responsável pela implantação de quatro Unidades de Referência Tecnológica (URT). As URTs são áreas, dentro de propriedades particulares, onde a Embrapa, em parceria com o produtor, instala e acompanha o desenvolvimento da tecnologia. Nessas áreas, além da validação da tecnologia, eram realizados eventos de difusão, como dias de campo e visitas técnicas.

Em 2012 o trabalho de transferência de tecnologia com sistemas ILPF foi ampliado por meio do desenho de um projeto de abrangência nacional e em rede, com participação de mais de 20 centros de pesquisa da Embrapa. O financiamento foi feito por uma parceria público privada chamada Rede de Fomento à ILPF. Participavam, inicialmente, a Embrapa, as empresas John Deere e Syngenta e a cooperativa Cocamar. Neste projeto foram instaladas URTs com diferentes configurações, em todas as regiões do país. Também foram rea-



lizados programas de capacitação continuada de técnicos e extensionistas tendo as URTs como base central. Ao mesmo tempo, este projeto contou com o apoio da comunicação por meio de ações desenvolvidas localmente em projetos regionais e em um grande projeto nacional, também em rede, que conectava e dava suporte para as ações desenvolvidas localmente com o propósito de apoiar a implementação e a legitimação da política pública estabelecida pelo Plano ABC.

Essa rede de comunicadores se fortaleceu ao longo dos anos e contribuiu para que os sistemas ILPF ficassem mais conhecidos e, assim, pudessem ser mais adotados. A partir de 2014 a Rede de Fomento à ILPF evoluiu para Associação Rede ILPF, uma entidade associativa, com CNPJ próprio, possibilitando a entrada de novas empresas e o aumento das ações visando acelerar a adoção de sistemas ILPF no Brasil. A comunicação continuou sendo um braço estratégico importante das ações, com a execução de planos anuais que permitiram a manutenção das atividades da rede de comunicadores.

Por meio de campanhas educativas, materiais técnicos acessíveis, eventos de capacitação e parcerias com instituições públicas e privadas, a Embrapa amplia o alcance das informações sobre os benefícios produtivos, ambientais e econômicos do sistema ILPF, estimulando sua adoção em larga escala.



EXECUÇÃO

Esse grande projeto nacional em rede contou com um projeto específico de comunicação, com atuação transversal e de suporte para ações locais de comunicação. Em Sinop, polo de ação em Mato Grosso, eram realizadas ações locais relacionadas às dez URTs em atividade do estado. Entre as atividades executadas localmente podem ser citadas a produção de *releases* sobre eventos, a redação de cases relatando a experiência dos produtores com a ILPF, indicação de sugestões de pauta para a imprensa, produção de notícias sobre os resultados de pesquisas, produção de conteúdo em foto e vídeo que compôs um extenso banco de imagens usado para fins diversos, produção de peças gráficas físicas e digitais, entre outros.

O projeto nacional convergia as ações realizadas em cada região de forma a dar volume e maior destaque. Notícias eram veiculadas no *newsletter* Integração, que passou a ter periodicidade mensal devido ao aumento expressivo do conteúdo. Um site foi criado, reunindo as notícias, publicações técnicas e científicas, agenda de eventos e capacitações e também os cases na sessão “Quem já usa”. O site tornou-se um hub de informações sobre o tema ILPF.

Um exemplo de ação coordenada pelo projeto nacional foi a produção da publicação “ILPF em Números”. Ela reunia dados de uma pesquisa encomendada pela Associação Rede ILPF sobre a adoção dos sistemas ILPF no Brasil. Uma versão com enfoque em números nacio-



nais foi elaborada e, regionalmente, foram feitos complementos com recorte local, gerando publicações direcionadas. A publicação ILPF em Números antecipou a visibilidade dos números, os primeiros existentes até então sobre adoção dos sistemas ILPF no Brasil, uma vez que um artigo científico com os dados foi publicado mais de um ano após a finalização da pesquisa. Esse material de comunicação serviu como referência não só para a imprensa, como também para o meio científico, acadêmico e governamental.

Com o fim do projeto em rede financiado pela Rede de Fomento à ILPF e com a criação da Associação Rede ILPF, as atividades de comunicação tiveram continuidade por meio de planos anuais de trabalho. Depois de 2022 foi adotado um projeto bianual com o aporte de recurso para essas ações. Esse projeto encerrou em junho de 2025.

Trabalho em rede

A rede de comunicadores que se formou em prol das ações de divulgação para a ILPF é composta por profissionais de mais de vinte Unidades da Embrapa em todo o país. Dentre eles a maior parte são jornalistas, mas há também relações públicas, publicitários e designers gráficos. Os membros dessa rede se reuniram presencialmente duas vezes em capacitações promovidas pelo próprio projeto e, em algumas situações, alguns pontos focais em cada região se reuniram para planejamento dos planos de trabalho ou apresentação de resultados. Essas capacitações presenciais potencializaram o engajamento e o esforço integrado de trabalho desses profissionais. Hoje essa rede se materializa de forma simples, por meio de um grupo de WhatsApp.

Essa rede de comunicadores constitui um marco relevante quando se fala em impactos do trabalho integrado. Presencialmente, o engajamento é diferente, o envolvimento, maior e o sentimento de pertencimento é fortalecido.

Ferramentas de comunicação

A partir da produção de *releases* para os eventos, de notícias, de resultados o Informativo Integração passou a ser mensal dada a quantidade significativa de notícias produzidas.

O trabalho de assessoria de imprensa foi sendo intensificado e o próprio contexto foi ampliando o espaço dessa tecnologia. Conforme a adoção dos sistemas foi crescendo, sobretudo a modalidade de integração lavoura-pecuária (ILP), o tema foi gerando maior interesse. Os sistemas ILPF talvez sejam a principal ferramenta que o Brasil tem, hoje, para intensificar a produção de forma sustentável, ou seja, recuperando áreas de pastagens degradadas e reduzindo as emissões de gases de efeito estufa por kg de carne, grãos, leite e fibras.

Com esse contexto, o tema ILPF passou a ser cada vez mais demandado pela imprensa. No Clipping da Embrapa, ILPF é um dos três temas mais presentes ano a ano. Como forma de



incentivar jornalistas a publicarem ainda mais sobre ILPF e, ainda, reconhecer e valorizar o trabalho da imprensa, foi criado o Prêmio Rede ILPF de Jornalismo. Quatro edições foram realizadas entre 2021 e 2024, premiando em categorias para reportagem escrita, reportagem em vídeo, reportagem em áudio e veículo internacional, além de uma categoria para reconhecer o trabalho jornalístico de profissionais de alguma das instituições associadas à Rede ILPF.

Um prêmio de fotografia também foi criado tendo sido realizadas duas edições. Destinado a fotógrafos profissionais e amadores, buscou valorizar as pessoas envolvidas no tema e ampliar a disponibilidade de imagens de sistemas ILPF, com diversidade de formatos e culturas utilizadas.

A beleza cênica dos sistemas ILPF, sobretudo quando há a presença de árvores, motivou a elaboração de outro produto de comunicação: o livro de fotografias intitulado “ILPF: olhares para o Brasil Sustentável”, publicado em 2024. A obra contém um breve texto introdutório em português e inglês e mais de 100 imagens de sistemas ILPF em todo o Brasil. A maioria delas produzidas pelos profissionais que participam da rede de comunicadores. Esta publicação tem sido usada como presente institucional a visitantes e autoridades estrangeiras, levando a mensagem dos sistemas ILPF para todo o mundo.

Muitas das fotos do banco de imagens produzido ao longo do projeto são fornecidas para jornalistas que utilizam em suas reportagens. Ainda buscando facilitar a atuação dos profissionais de imprensa, foi elaborado um glossário de termos da ILPF trilingue, nos idiomas português, espanhol e inglês. Motivado pela comunicação, esse trabalho foi realizado por profissionais de linguística.

O tema ILPF também foi frequentemente utilizado em reportagens do programa Dia de Campo na TV, que a Embrapa manteve por muitos anos no Canal Rural. Da mesma forma, a ILPF esteve presente em dezenas de episódios do Prosa Rural, programa de rádio produzido pela Embrapa e veiculado em centenas de emissoras de rádio em todo o país.

Um exemplo de iniciativas inovadora ocorreu entre 2016 e 2017, antes dos eventos on-line se tornarem comuns, quando Flávio Wruck, hoje chefe-adjunto de Transferência de Tecnologia da Embrapa Agrossilvipastoril, sugeriu gravar as palestras dos dias de campo realizados nas URTs e disponibilizar no YouTube. O conteúdo antes restrito às poucas dezenas de participantes dos eventos, passou a estar disponível para uma audiência muito maior. Muitos desses vídeos contabilizam centenas de visualizações e alguns deles ultrapassaram a marca das 100 mil visualizações. São vídeos de palestras técnicas feitas nos Dias de Campo, abordando diferentes assuntos ligados aos sistemas ILPF. No YouTube da Embrapa existe uma playlist chamada “Palestras sobre ILPF” com mais de 250 vídeos, sendo a maior parte realizados em Mato Grosso.



Desde o início boa parte da comunicação tinha um caráter pedagógico, buscava simplificar esse sistema complexo. A ideia era explicar o que era essa tecnologia, quais as modalidades de sistemas de integração possíveis, quais os benefícios, para qual perfil de propriedade e de produtor eram indicados. Atualmente, com os sistemas ILPF mais conhecidos e com adoção mais ampla, faz-se necessária uma comunicação mais aprofundada.

Para isso, em 2020, foi criado o podcast “ILPF na Rede” com três temporadas de 10 episódios cada. O podcast foi um produto atemporal em termos de conteúdo, voltado a quem já conhece e deseja se aprofundar no tema. Cada episódio traz uma entrevista com um especialista, um depoimento de produtor que já usa alguma modalidade de ILPF e a resposta a uma dúvida frequente sobre o sistema.

Outra inovação trazida pela comunicação foi o uso de ferramentas de realidade aumentada e realidade virtual para divulgar sistemas ILPF. Inicialmente dois modelos de realidade aumentada foram desenvolvidos, um mais simples para ser usado como brinde em eventos e outro mais complexo, em formato de maquete virtual. Esta maquete demonstra como a utilização de sistemas ILP e ILPF pode converter uma pastagem de baixa produtividade em uma área mais produtiva e de uma forma mais sustentável.

Para ampliar a interatividade com o público participante de eventos como feiras, exposições, reuniões técnicas e outros, foram desenvolvidas duas versões em realidade virtual. Nelas o usuário coloca óculos de RV e faz um tour virtual por uma fazenda que utiliza sistemas ILPF. Entrando em trincheiras, por exemplo, é possível ver os benefícios para o solo, a ciclagem de nutrientes, maior infiltração de água, aprofundamento de raízes, incremento de matéria orgânica, entre outros. A interatividade e novidade dessas ferramentas desperta a curiosidade não somente do público rural, mas também do público urbano, sendo essa uma forma de reconhecimento e valorização da produção agropecuária sustentável brasileira.

Essas ferramentas já foram levadas para mais de 60 eventos em todo o Brasil e para o exterior em eventos como a COP e congressos internacionais de promoção do agro brasileiro na Europa.

Atualmente a Associação Rede ILPF conta com equipe de comunicação própria, que utiliza muito do conteúdo produzido pelos comunicadores da Embrapa para ações em mídias sociais e em eventos próprios.



RESULTADOS

A difusão e a validação dessa tecnologia estão levando aos impactos positivos dessa política pública. De acordo com o pesquisador Flávio Wruck, os bons números da adoção da tecnologia ILPF levantados no ano agrícola 2015-2016 refletem, em certo grau, o árduo trabalho



da transferência de tecnologias (TT) iniciados no ano agrícola 2004-2005 pela Embrapa e diversos parceiros, públicos e privados, no estado de Mato Grosso.

Segundo ele, a partir de 2009, com a implantação da Embrapa Agrossilvipastoril, a equipe de TT no tema foi ampliada, novas parcerias foram formadas e o trabalho de TT na ILPF foi ainda mais intensificado, atingindo todas as regiões de Mato Grosso. Esse trabalho de difusão e validação das tecnologias ILPF estava contemplado em projetos de transferências de tecnologias contínuos, coerentes e aderentes aos projetos de PD&I (Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação), sempre apoiados na mesma estratégia metodológica.

Matéria publicada no site da Embrapa em 2022 (FARIA, 2022) associa o crescimento das áreas com ILP às ações de pesquisa e transferência de tecnologia conduzidas pela Empresa em parceria com produtores no estado. O texto cita um levantamento feito pela Embrapa Solos a partir de uma metodologia inovadora de sensoriamento remoto que mostra o crescimento das áreas com integração lavoura-pecuária (ILP) em Mato Grosso - 1,1 milhão em 2013 para 2,6 milhões de hectares em 2019.

O levantamento aponta que a maior concentração desses sistemas se encontra no entorno das Unidades de Referência Tecnológica (URTs), que são áreas usadas para validação de tecnologias. As URTs são fazendas conduzidas pelos próprios produtores, com base em recomendações dos pesquisadores da Embrapa e profissionais parceiros. Essas áreas são apresentadas ao setor produtivo em dias de campo, visitas técnicas e capacitações de profissionais de assistência técnica e extensão rural, possibilitando a multiplicação do conhecimento.

Uma pesquisa recente sobre o impacto da presença da unidade de referência tecnológica (URT) para adoção dos sistemas integrados de produção sustentáveis em Mato Grosso envolvendo duas das quatro principais configurações de ILP conclui que a presença da URT contribuiu para a expansão da área de ILP em onze municípios estudados, confirmando a eficácia dessa modalidade de transferência tecnológica na promoção de sistemas de produção sustentáveis (BALDAN, 2025).

O estudo, intitulado “Avaliação do impacto da presença da unidade de referência tecnológica (URT) para adoção dos sistemas integrados de produção sustentáveis em Mato Grosso”, identificou um aumento médio de aproximadamente 11 mil hectares de ILP nos municípios com URT, e um efeito adicional de 3.300 hectares nos municípios limítrofes, indicando um possível efeito de transbordamento (spillover). Proporcionalmente, a adoção da ILP cresceu em 11 pontos percentuais em relação às áreas plantadas com soja/milho e soja/algodão.

Além da expansão física, os resultados refletem a influência das URTs na adoção de práticas agrícolas mais sustentáveis, promovendo mudanças culturais e tecnológicas nos sistemas produtivos locais. Essas unidades se mostraram um mecanismo eficaz de transferência de tecnologia, contribuindo diretamente para a disseminação dos sistemas integrados de produção sustentável.



Este estudo reforça a relevância das URTs como estratégia para políticas públicas, como o Plano ABC+, voltadas ao desenvolvimento rural sustentável e à intensificação sustentável da agricultura. Contudo, os resultados refletem um contexto específico de tempo, espaço e desenho institucional, o que sugere a necessidade de pesquisas futuras que ampliem a análise para outros estados, outros modelos de ILP e diferentes arranjos produtivos.



APRENDIZAGEM

Destacam-se como fatores de sucesso na estratégia de comunicação adotada pela Embrapa, a produção de conteúdo em linguagem acessível sem perda do rigor técnico, a diversificação dos canais de divulgação (mídias digitais, publicações técnicas, dias de campo e capacitações presenciais), bem como a formação de parcerias estratégicas com instituições de pesquisa, organizações do setor produtivo e empresas privadas, o que amplia a legitimidade e o alcance das informações. Além disso, a estratégia valoriza a comunicação baseada em evidências científicas associadas a resultados práticos no campo, gerando maior confiança por parte dos produtores rurais e demais stakeholders. Esses elementos, ao fortalecer a transferência de conhecimento e estimular a adoção de tecnologias sustentáveis, consolidam a comunicação da Embrapa e da Rede ILPF como um diferencial na promoção de sistemas produtivos alinhados ao Plano ABC+.

A expansão da ILPF apresenta desafios e limitações que refletem tanto aspectos estruturais quanto socioculturais do setor agropecuário brasileiro. Entre os principais desafios destacam-se a heterogeneidade das propriedades rurais, que pode dificultar a padronização de práticas e modelos tecnológicos, a necessidade de elevados investimentos iniciais para implementação dos sistemas de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta e a limitada disponibilidade de crédito específico e de políticas de incentivo contínuas. Soma-se a isso a carência de assistência técnica qualificada em determinadas regiões, bem como barreiras relacionadas à resistência cultural de produtores em adotar inovações que demandam mudanças significativas no manejo tradicional. Essas limitações comprometem a velocidade de difusão da tecnologia, ampliação do apoio institucional e fortalecimento das políticas públicas para consolidar a adoção do ILPF em escala nacional.

Experiências semelhantes à da Rede ILPF em outros contextos podem se beneficiar de recomendações que envolvem a integração entre pesquisa científica, extensão rural e políticas públicas de fomento, de modo a criar um ambiente favorável para a adoção de sistemas sustentáveis. A construção de redes colaborativas que unam instituições de pesquisa, setor produtivo, empresas privadas e organizações da sociedade civil é essencial para garantir legitimidade e capilaridade das ações. Além disso, recomenda-se a utilização de estratégias de comunicação adaptadas às especificidades regionais, valorizando tanto a linguagem acessível quanto a demonstração de resultados práticos no campo, capazes de estimular a confiança dos produtores. Outro aspecto fundamental é a disponibilização de linhas de crédito direcionadas e de programas de capacitação contínua, que assegurem não apenas



a adoção inicial das tecnologias, mas também sua manutenção em longo prazo. Dessa forma, a difusão de iniciativas inspiradas na Rede ILPF pode contribuir significativamente para promover uma intensificação sustentável da produção agrícola em diferentes realidades socioeconômicas e ambientais.

No âmbito do programa Rede ILPF, observa-se significativa produção de conhecimento científico e desenvolvimento de inovações aplicáveis que podem subsidiar a formulação de políticas públicas futuras voltadas à intensificação sustentável da agropecuária. A articulação entre pesquisa, extensão e setor produtivo resultou em avanços técnicos no manejo integrado de sistemas de produção, na adaptação de modelos às distintas condições edafoclimáticas do país e na mensuração de benefícios ambientais, como a redução das emissões de gases de efeito estufa e a melhoria da qualidade do solo e da pastagem. Além disso, a Rede ILPF consolidou metodologias de transferência de tecnologia e estratégias de comunicação científica que ampliam a escala de adoção, constituindo referências replicáveis em outras iniciativas. Esses resultados evidenciam que o conhecimento gerado transcende o escopo técnico e pode orientar políticas públicas voltadas à sustentabilidade, à segurança alimentar e ao cumprimento das metas climáticas internacionais assumidas pelo Brasil.





BIBLIOGRAFIA

BALDAN, A. **Avaliação do impacto da presença da unidade de referência tecnológica (URT) para adoção dos sistemas integrados de produção sustentáveis em Mato Grosso.** 2025. 90 f. Dissertação (Mestrado em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para Inovação) – Universidade do Estado de Mato Grosso, Sinop, 2025.

EMBRAPA. ILPF em Números. Sinop, 2016. Disponível em <https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/1064859/ilpf-em-numeros>. Acesso em 15/09/2025.

EMBRAPA. Página temática ILPF. Disponível em <https://www.Embrapa.br/tema-integracao-lavoura-pecuaria-floresta-ilpf>. Acesso em 15/09/2025.

FARIA, G. F.; VASCONCELLOS, J. H. **ILPF: olhares**

para o Brasil sustentável = ICLF: a portrait of sustainable production in Brazil. Sinop, MT: Embrapa Agrossilvipastoril, 2024. Disponível em: <https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/infoteca/handle/doc/1163804>. Acesso em 15/09/2025.

Marco referencial: **integração lavoura-pecuária-floresta = Reference document crop-livestock-forestry integration / Luiz Carlos Balbino, Alexandre de Oliveira Barcellos, Luís Fernando Stone, editores técnicos.** – Brasília, DF: Embrapa, 2011. 130 p.: il. color.; 18,5 cm x 25,5 cm.

REDE ILPF. Home page. Disponível em <https://redeilpf.org.br/>. Acesso em 15/09/2025.

Entrevista

Servidor do Ibama Aisten Baldan concedida a Orismei Zanelato em setembro de 2025.



AUTORES

- » **Orismei Lúcia Zanelato:** Graduada em Comunicação Social - Jornalismo, pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Pós-graduada em Jornalismo Digital pela Faculdade Unyleya. Atua na comunicação pública desde 2000 tendo passado pelas Secretarias de Estado de Comunicação e Trabalho e Assistência Social. Desde 2017 exerce a função de Jornalista no Instituto Federal de Mato Grosso (IFMT).
- » **Gabriel Faria:** Graduado em Comunicação Social, nas habilitações Jornalismo e Relações Públicas pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Possui pós-graduação em ESG na prática (ESPM), e em Jornalismo empresarial e assessoria de imprensa (Universidade Gama Filho). Analista de comunicação da Embrapa desde 2011. Atuou por 14 anos na Embrapa Agrossilvipastoril e hoje está na Embrapa Agricultura Digital.



