

Comunicação pública contra o Estado de Narciso: Reflexões e caminhos nos 10 anos da Associação Brasileira de Comunicação Pública

*Public communication against the Narcissus State: reflections and
pathways on the 10th anniversary of ABCPública*

*La comunicación pública contra el Estado de Narciso: reflexiones y
caminos en los 10 años de ABCPública*

Victor Henrique Justino FRANÇA¹

Resumo

A entrevista com Jorge Duarte, presidente da Associação Brasileira de Comunicação Pública (ABCPública), marca os dez anos da entidade, em 2026. Embora reconheça avanços no campo, ele examina a herança de uma comunicação pública voltada à promoção institucional e ao personalismo político em detrimento do interesse do cidadão, em captura narcísica da máquina pública, e mostra como o período eleitoral expõe a disfuncionalidade dessas práticas sob o rótulo da prestação de contas. Trata também da mediatização das instituições de Estado e do risco de submeter a utilidade pública às métricas de engajamento. Duarte projeta uma comunicação integrada à formulação das políticas públicas, com o cidadão como eixo da atuação estatal.

Palavras-chave: Comunicação Pública; Comunicação governamental; ABCPública; Políticas Públicas.

Abstract

Abstract: The interview with Jorge Duarte, president of the Brazilian Association of Public Communication (ABCPública), marks the organization's tenth anniversary in 2026. While acknowledging progress in the field, he examines the legacy of public communication focused on institutional promotion and political self-aggrandizement, at the expense of the public interest and through a narcissistic capture of the public apparatus and demonstrates how election periods expose the dysfunctionality of these practices when disguised as accountability. He also addresses the mediatization of state institutions and the risk of subordinating public utility to engagement metrics. Duarte envisions a form of communication integrated into public policy formulation, with the citizen at the core of state action.

¹ Doutorando em Mídia e Cotidiano pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Membro do Grupo de Pesquisas Comunicação Institucional e suas Interfaces (GCII). Em estágio de doutorado sanduíche na Universidade de Lisboa (ULisboa), Portugal. Assessor de comunicação na Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (Sesu/MEC). E-mail: vfranca@id.uff.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5174-9383>.



Keywords: Public Communication; ABCPública; Government Communication; Public Policies.

Resumen

La entrevista con Jorge Duarte, presidente de la Asociación Brasileña de Comunicación Pública (ABCPública), conmemora los diez años de la entidad, que se cumplen en 2026. Si bien reconoce avances en el ámbito, analiza la herencia de una comunicación pública orientada a la promoción institucional y al personalismo político en detrimento del interés ciudadano, una suerte de captura narcisista del aparato público, y muestra cómo el periodo electoral pone de manifiesto la disfuncionalidad de estas prácticas bajo la apariencia de la rendición de cuentas. Asimismo, aborda la mediatización de las instituciones del Estado y el riesgo de supeditar la utilidad pública a las métricas de interacción. Duarte proyecta una comunicación integrada en la formulación de políticas públicas, con el ciudadano como eje de la actuación estatal.

Palabras clave: Comunicación Pública; ABCPública; Comunicación de Gobierno; Políticas Públicas.

Apresentação

“É que Narciso acha feio o que não é espelho”

(Caetano Veloso, Sampa, 1978)

Sem querer, o verso de Caetano Veloso, quando explora a essência poética (e até imagética) do mito grego, possibilita, com efeito, uma chave de leitura um tanto quanto incômoda para compreendermos o fazer comunicação do Estado brasileiro. Se Narciso rejeita aquilo que não reflete a sua própria imagem, o aparato público desenvolveu, no tempo, a inclinação de não se dobrar ao cidadão, o “não espelho”, para que venha admirar a si mesmo sempre quanto puder.

Depreender o fenômeno é se defrontar com um pêndulo que ora balança para o dirigismo da promoção, ora para as tentativas de consolidação de uma autêntica cultura de utilidade pública. Como adverte Bucci (2015), o Estado brasileiro sofre de uma vaidade institucionalizada, o que veio a cunhar de “Estado de Narciso”. Nessa lógica, orçamentos, esforços, objetivos e estruturas não são mobilizados para lançar luz ao cidadão ou ao debate público, ouvir demandas, construir o Estado ou fortalecer a cidadania, mas para inflar autoridades como se bonecos de posto fossem (*“atenção para mim, por favor”*), e também para blindar gestões, efetuar um simulacro



indevido da comunicação operada nas organizações privadas, e disputar eleições em *looping*, utilizando-se de verbas públicas para fins personalistas em detrimento do interesse coletivo.

As resistências públicas, teóricas, metodológicas e empíricas a esse modelo difusionista e autocentrado, contudo, vêm ganhando corpo, em especial na última década no Brasil, embora ainda de forma insuficiente, em direção a uma atuação focada em cinco frentes, depreendidas por Duarte (2012, p. 59):

(a) compromisso em privilegiar o interesse público em relação ao interesse individual ou corporativo; (b) centralizar o processo no cidadão; (c) tratar comunicação como um processo mais amplo do que informação; (d) adaptação dos instrumentos às necessidades, possibilidades e interesses dos públicos; (e) assumir a complexidade da comunicação, tratando-a como um todo *uno*.

Muito do avanço que existe se deve ao trabalho persistente de articulação teórica e institucional do campo teórico-profissional da comunicação pública no país. É neste cenário de fricções contra a cultura da promoção governamental e certo amadurecimento prático-metodológico que a Associação Brasileira de Comunicação Pública (ABCPública) celebra seus 10 anos de fundação em 2026. Para marcar a data emblemática e refletir sobre o pretérito, as urgências do presente e as perspectivas futuras, essa entrevista dialoga com Jorge Duarte, cofundador e atual presidente da Associação e, indiscutivelmente, um dos arquitetos fundamentais da institucionalização da área no Brasil.

A ABCPública reúne e representa os profissionais de comunicação da área pública-governamental e do terceiro setor. Fundada em 2016 por profissionais de diversos estados brasileiros e do Distrito Federal, a entidade se consolidou como um espaço de reflexão teórico-prática, interface com estruturas públicas, análise e debates sobre os desafios da área. Organizada em diretorias regionais, a associação também abarca comitês temáticos: carreira e estrutura; cidades; comunicação interna; digital; inteligência artificial; projetos; publicidade; regulamentação.

A trajetória de Duarte se confunde com a própria consolidação do campo. Jornalista e relações-públicas pela Universidade Católica de Pelotas (UCPel) e mestre e doutor em Comunicação Social pela Universidade Metodista de São Paulo (Umesp), com tese e dissertação orientadas por Wilson Bueno, um dos precursores brasileiros do que se denominou comunicação empresarial, Duarte vivenciou o fazer



comunicação pública e governamental em posições estratégicas, como na Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom), entre 2004 e 2012 (governos dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e parte da presidente Dilma Rousseff), e durante uma longa e influente passagem pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), onde ajudou a cimentar estratégias de comunicação pública e divulgação científica, e atua de 1990 até hoje, perfazendo quase quatro décadas de dedicação à comunicação em instituições públicas.

O profissional de comunicação, como gosta de se referenciar, publicou uma obra farta, com quase 30 livros e coletâneas, a maioria deles relacionados à estratégia, comunicação, metodologia de pesquisa, assessoria de imprensa e, claro, comunicação pública. Ao lado de Margarida Kunsch, professora emérita da Universidade de São Paulo (USP), que entende a comunicação pública como uma “rede, simbolicamente constituída, a partir de temas relevantes para o interesse público” (Kunsch, 2011, p. 15), a obra de Duarte é empregada em abundância em questões de concursos e processos seletivos públicos para cargos de comunicação em instituições públicas, de diferentes poderes e esferas, sublinhando a pregnância dos seus estudos no fazer comunicação pública no país. E também fora dele.

Foi o seu incômodo com a escassez de parâmetros na práxis diária dos governos que o impulsionou a contribuir com e na academia. Organizou os livros *Assessoria de Imprensa e Relacionamento com a Mídia* (2002) e *Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação* (com Antonio Barros, 2005), de temas tão diferentes, porque não se conformava pelo fato de não existirem, à época, obras de fôlego sobre os assuntos. No início dos anos 2000, ao lado de Elizabeth Pazito Brandão, concebeu, no Instituto de Educação Superior de Brasília (Iesb), o primeiro curso de pós-graduação *lato sensu* em Comunicação Pública do país e começaram a produzir, junto com outros parceiros de caminhada, pesquisas, artigos e debates sobre o assunto. O movimento pioneiro foi a pedra basilar para que a temática deixasse de ser um conceito até então exótico importado da Europa, e começasse a portar contornos possíveis aos dilemas e problemas complexos da realidade brasileira.

Em sua trajetória na Secom/PR, Jorge Duarte, em colaboração com Armando Medeiros e outros pesquisadores, protagonizou a inserção e a consolidação do conceito de comunicação pública na agenda governamental. O processo de institucionalização, fomentado por meio de agendas de capacitação técnica, materializou-se em dois avanços importantes no âmbito do Poder Executivo. Na



dimensão estrutural, destaca-se a instauração, em 2007, do Núcleo de Comunicação Pública, unidade estratégica que operava no âmbito funcional do órgão como uma diretoria de comunicação pública². Na dimensão normativa, o esforço culminou na edição da Instrução Normativa Secom-PR nº 5, de 6 de junho de 2011, publicada no Diário Oficial da União (DOU)³. O documento foi um marco importante, ao estabelecer a primeira definição oficial de comunicação pública do governo federal, conceituando-a como a articulação de ferramentas destinadas a assegurar o exercício da cidadania, o acesso irrestrito a informações de interesse coletivo, a transparência das políticas públicas e a prestação de contas à sociedade (Brasil, 2011).

O tema ganhou ainda mais densidade durante o seu estágio de pós-doutorado, entre 2023 e 2024, realizado na Universidade de Brasília (UnB), onde Duarte aprofundou a perspectiva da teoria da comunicação constitutiva⁴ como ferramenta para tematizar a comunicação em projetos. Sob a lente teórica e a partir de sua experiência profissional, a obra de Duarte defende que a comunicação não pode ser transferida ao fim da esteira governamental, o mero “tocar o bumbo” depois de decisão tomada, mas deve assumir um papel ontológico e organizador, inserindo a comunicação no princípio e, daí, será estratégica. Em sua visão, a comunicação deveria integrar a formulação, o diagnóstico e a estruturação das políticas públicas, dialogando com os cidadãos afetados antes mesmo da promulgação das ações do Estado.

Duarte não restringe o entendimento aos gabinetes de governo, mas o espraia para a arena do que, no território português, denomina-se Serviço Público de Mídia

² Institucionalizado em um cenário de restrições impostas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) à contratação terceirizada de comunicadores via agências de publicidade, o NCP foi dirigido, em sequência, por Armando Medeiros, Gioconda Bretas e Jorge Duarte, e coordenava, sem hierarquizar, a comunicação de mais de 17 ministérios e dezenas de órgãos da administração federal, por meio de monitoramento de noticiário, boletins de prestação de contas e grupos de trabalho interministeriais, sem assumir o protagonismo decisório de cada órgão (Santos; Lobo, 2022).

³ A Instrução Normativa Secom-PR nº 5, de 6 de junho de 2011, foi inicialmente revogada pela Instrução Normativa nº 1, de 27 de julho de 2017, editada durante o governo Michel Temer. Posteriormente, a regulamentação de 2017 também foi tornada sem efeito, depois de revogada pelo Artigo 6º da Portaria MCOM nº 3.948, de 26 de outubro de 2021, editada pelo Ministério das Comunicações durante o governo Jair Bolsonaro. Segundo a legislação vigente, inspirada no conceito da IN de 2011, comunicação pública é 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.

⁴ A referida teoria parte da premissa de que a comunicação não é instrumento posterior à existência da organização, mas o próprio processo pelo qual ela se constitui. Aqui, a organização deixa de usar a comunicação como forma de se expressar, sendo ela própria produto continuado de comunicação.



(SPM). Em entrevista concedida à revista *Comunicação Pública* (Duarte; Galdino; Pinheiro, 2025), vinculada à Escola Superior de Comunicação Social, do Instituto Politécnico de Lisboa, o pesquisador pontuou que o SPM deve ser como um direito do cidadão e um dever do Estado. Para ele, em um “tempo de urgências”, marcado pela concentração midiática e desinformação, a mídia pública deve se posicionar como um espaço de equilíbrio e confiança, preenchendo as lacunas deixadas pela mídia privada, cujos interesses são diversos daqueles engendrados pelo Estado.

Contudo, o diagnóstico do autor sobre o atual ecossistema de mídia pública no Brasil é austero. Duarte alerta para os riscos da instabilidade institucional e da personalização política, que frequentemente contaminam as estruturas de Estado, paralisando avanços e reposicionando os holofotes à gestão de situação. Como antídoto, Duarte tem defendido a urgência de uma “inovação institucional”. Na prática, isso significa superar a lógica arcaica do emissor estatal que apenas “fala para” a população, assumindo definitivamente a premissa do “falar com”. Trata-se de adotar a escuta ativa, adequar linguagens, estimular o diálogo e promover parcerias com universidades, com o Sistema Único de Saúde (SUS) e movimentos sociais, admitindo o cidadão como sujeito de direitos.

Duarte projeta um horizonte prático em que os Serviços Públicos de Mídia deixem de operar de forma isolada e se transformem em verdadeiros *hubs* (centrais) de criação e distribuição multiplataforma de conteúdos de utilidade pública. Ele pontua a necessidade de um marco normativo que reconheça a comunicação pública como uma política de Estado transversal, basilar para a eficácia de áreas como saúde, educação e segurança, reafirmando que não existe política pública efetiva sem a mediação e a construção de vínculos com a sociedade. E a comunicação passa por aí.

A entrevista ocorreu de forma remota no dia 24 de junho de 2026, encaixada em uma agenda cheia. Direto de Brasília, Duarte conciliava a rotina na área de comunicação da Embrapa, as aulas na especialização em Comunicação Pública e Governamental da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas) e no curso da ABCPública em parceria com a Associação Brasileira de Comunicação Empresarial (Aberje), um capítulo em obra organizada por Wilson Bueno sobre os desafios dos gestores de comunicação de universidades federais e a organização do 4º Congresso Brasileiro de Comunicação Pública (ComPública), marcado para setembro de 2026, na Câmara dos Deputados, que celebra seu bicentenário.



O roteiro da entrevista, estruturado a partir de provocações prévias e ajustadas pelo calor da conversa ao longo de quase uma hora, teve por objetivo explorar a provocação entre o legado e o porvir, mas que, nem de longe, encerra a discussão da primeira década da associação e o tema da comunicação pública. Duarte nos convida a uma reflexão, desconstruindo o narcisismo estatal e buscando reafirmar a urgência estrutural de uma comunicação que se efetive, na prática, *com o cidadão*.

* * *

V. FRANÇA: *Duarte, a ABCPública completa sua primeira década de fundação agora em 2026, e vocês realizarão um grande evento na Câmara dos Deputados, em Brasília, para comemorar a data. Olhando para o momento da fundação da Associação até o cenário atual, o que diria que mudou no campo da comunicação pública no Brasil nesse período? E o que continua igual?*

J. DUARTE: Eu prefiro não estabelecer uma relação direta da ABCPública com todas essas mudanças para não soar pretensioso, mas, em termos gerais, acho que a grande mudança foi que passou a haver uma preocupação em *tematizar* a comunicação pública. Desde a época em que estávamos na Presidência da República, e mesmo antes, ao analisarmos os cursos superiores, sempre achamos que esse era um tema negligenciado. Embora existisse um artigo ou outro publicado, não era um assunto muito frequente. Até nos cursos de Relações Públicas, que tinham a disciplina de Comunicação Governamental, não se aprofundava tanto. Nós sempre achamos que a área pública é muito importante no país, não apenas pelo volume de profissionais, mas pela sua responsabilidade, pelo seu impacto e pelos temas com os quais lida.

Na Presidência da República, tentamos fazer movimentos: seminários regionais, cursos, tentando aproximar o servidor federal do tema e dar um balizamento para que ele não se sentisse sozinho. Quem trabalha em comunicação sabe como é: você chega cedo, o telefone toca, e você passa o dia resolvendo problemas. No final do dia, você vai para casa descansar e não tem muito tempo para refletir e planejar o futuro. A ABCPública fez parte dessa sequência de iniciativas que



buscavam agregar as pessoas em torno das práticas e soluções. E acho que isso melhorou muito. Agora estamos organizando nosso quarto Congresso, na Câmara dos Deputados, e temos, neste momento, 750 pessoas inscritas e 190 trabalhos submetidos. Isso sinaliza que o tema está tendo adesão.

Além da maior visibilidade do tema e da agregação dos profissionais, destaco a crescente institucionalização da comunicação no serviço público. As instituições vêm, mesmo timidamente, produzindo manuais e documentos de referência, investindo em capacitação e formulando políticas de comunicação. Isso ajuda a diminuir a dependência de iniciativas pessoais e a dar alguma continuidade ao trabalho, inclusive quando muda a gestão. Os profissionais estão mais organizados e atentos às especificidades do setor público. Também se amplia, embora de forma desigual, a compreensão da comunicação como dimensão estratégica da gestão, da implementação das políticas públicas e da relação entre Estado e sociedade. É um assunto que, pelo menos, têm ganho mais interesse.

Sobre o que permanece, acredito que ainda temos uma cultura muito arraigada de promoção e propaganda, centrada quase exclusivamente na emissão. Há exceções relevantes, mas continua forte a tradição de governos utilizarem a comunicação financiada com recursos públicos para promover autoridades, marcas de gestão e iniciativas governamentais. Nós, comunicadores, muitas vezes fomos formados dentro dessa própria lógica. Fomos historicamente treinados em redação jornalística, assessoria de imprensa tradicional, publicidade e organização de eventos, atividades frequentemente orientadas por uma perspectiva divulgacionista. Por isso, a comunicação deveria ajudar a instituição a ouvir a sociedade e considerar esse retorno em suas decisões. Muitas vezes, porém, continua restrita à divulgação de lançamentos, eventos, entregas e homenagens. Trata-se de uma distorção histórica que vem perdendo força, mas ainda permanece muito aquém do que se espera da comunicação no serviço público.

V. FRANÇA: *Essa forma que você qualifica uma comunicação nas instituições públicas muito voltada à promoção governamental, você diria que é uma particularidade brasileira ou conseguimos estender isso para uma realidade latino-americana, ou para outros contextos regionais?*



J. DUARTE: Temos ainda uma especificidade importante: os jornalistas passaram a ocupar com muita força os espaços de comunicação no serviço público a partir da década de 1970. Isso não seria um problema se essa presença tivesse sido orientada prioritariamente pela produção de informação de interesse público. Ocorre que muitos de nós ingressamos em estruturas marcadas pela lógica de promover a organização e proteger a autoridade. Houve aperfeiçoamento profissional, ampliação de competências e evolução conceitual, mas essa cultura continua presente. O vício divulgacionista perdeu força, porém ainda influencia de maneira significativa a forma como a comunicação é compreendida e praticada no setor público. Particpei do grupo de comunicação do Mercosul, representando a Presidência da República, e, nos países vizinhos com os quais tive contato, não identifiquei uma comunicação governamental com a mesma intensidade de divulgação nem o mesmo volume de profissionais dedicados a essa atividade que observamos no Brasil. Também realizamos, com apoio do Itamaraty, um levantamento sobre a comunicação pública em diferentes países. Nos casos examinados, pareceu haver maior ênfase na comunicação de Estado e quase nenhum investimento na promoção cotidiana da gestão e de suas autoridades.

No Brasil, dispomos de estruturas numerosas, profissionais qualificados e elevada capacidade técnica. O problema não está na falta de competência, mas na direção dada a esse aparato. Em vez de mobilizar essa capacidade para ouvir a sociedade, compreender suas demandas, promover o diálogo e incorporar o retorno dos cidadãos à gestão, grande parte do esforço continua concentrada na divulgação do governo. Nossa comunicação é sofisticada, mas sua ênfase permanece distorcida.

Os próprios profissionais, mesmo quando têm formação técnica e consciência crítica, são empurrados pelo contexto político e institucional para essa direção promocional. Trata-se de uma cultura política profundamente enraizada, que não se altera apenas com novos instrumentos ou maior qualificação. O foco excessivo na foto, na visita, na agenda e na fala da autoridade, especialmente quando não há informação relevante para o cidadão, afasta a instituição da sociedade e produz uma comunicação autorreferente, por vezes francamente narcisística, numa feliz imagem utilizada pelo Eugênio Bucci.



V. FRANÇA: *Quando resgatamos a memória da criação da associação, em outras ocasiões a fragmentação dos atores da área. Aquele foi o maior desafio do grupo embrionário que fundou a ABCPública e, se sim, ele foi superado?*

J. DUARTE: O que sempre nos moveu, desde o final do século passado, quando eu e a Beth Brandão, entre outras pessoas, discutíamos isso, era a necessidade urgente de *tematizar* a comunicação pública. Nós adaptamos a literatura europeia e discutíamos que a comunicação precisava estar no centro da mesa da academia e dos profissionais. Tanto que criamos o primeiro curso de pós-graduação em comunicação pública no Instituto de Educação Superior de Brasília (Iesb).

A ABCPública nasceu nessa esteira para juntar as pessoas interessadas no tema. A ideia original não era ser uma entidade para defender a categoria ou ter muitos associados, mas, sim, reunir quem quisesse aprimorar as práticas, ainda que fôssemos apenas dez ou vinte pessoas. E confesso que me surpreendi muito com a adesão. É muito bonito ver gente altamente qualificada doando seu tempo livre e sua energia para a ABCPública. Vendo a nossa diretoria, os representantes regionais, os grupos temáticos, todos são profissionais de altíssimo nível. Nesse sentido, a tematização funcionou muito bem. Hoje somos mais de 400 associados, temos boa capilaridade, e conseguimos propor padrões, diretrizes e balizamentos de referência, embora ache que precisamos nos mobilizar mais para legislações que aperfeiçoem a comunicação na área pública.

V. FRANÇA: *Pensando nessa tematização no âmbito da graduação, quando observamos as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs), não há uma diretriz que oriente o ensino de comunicação pública nos cursos de Jornalismo, enquanto nas Relações Públicas isso já é mais evidente. É preciso revisar essas DCNs?*

J. DUARTE: A minha experiência com mudanças em grades curriculares sempre mostrou que é um processo muito trabalhoso. Fui coordenador de curso e lembro que, para introduzir a disciplina de Assessoria de Imprensa, levei muito tempo negociando e conduzindo o processo, pois colocar uma matéria exige retirar outra, gerando resistência. Eu fico feliz que em Relações Públicas isso já exista e evolua naturalmente da comunicação governamental para a comunicação pública. Há muitas iniciativas de cursos isolados e isso também é muito bom.



Acredito que o convencimento virá muito mais pelo nosso trabalho cotidiano de tematização. Fico surpreso hoje com a quantidade de dissertações de mestrado e teses de doutorado em comunicação pública. Isso acabará desaguardando em questionamentos dos alunos e adaptações dos currículos. Fazendo uma autocrítica, talvez não tenhamos tido uma estratégia específica e institucionalizada para pressionar por isso. Para falar com franqueza, tivemos muita dificuldade de dialogar sobre pautas de comunicação pública com o governo federal. Não foi por falta de tentativa, porque nós buscamos agenda e tentamos, em momentos diferentes, realizar reuniões com a Secretaria de Comunicação (Secom) da Presidência da República, mas não tivemos retorno.

Além disso, estamos devendo uma ação mais forte no parlamento para criarmos uma legislação que ampare o profissional de comunicação, garantindo a autonomia dele e a segurança da sociedade. Na Esplanada dos Ministérios, por exemplo, os concursos têm sido escassos e insuficientes, pelo menos desde a década de 1990. A opção, que se espalha pelo País, tem sido por cargos comissionados, profissionais terceirizados e agências contratadas. Isso fortalece as práticas promocionais de comunicação de governo. O servidor concursado dispõe, em princípio, de maior estabilidade para defender critérios de Estado. Para profissionais com vínculos temporários, terceirizados ou comissionados, essa pressão pode ser ainda maior, porque sua atuação tende a depender mais diretamente das expectativas de quem os contratou.

Mas, sim, é preciso que pensemos na revisão das DCNs para que a comunicação pública seja incluída em cursos como Jornalismo.

V. FRANÇA: *Vemos que a distinção entre comunicação pública e comunicação de governo ainda é muito confusa nas práticas diárias das instituições. Por que essa fronteira é tão difícil de ser delimitada na prática? E, especialmente em anos de eleição, como esse de 2026, de que forma essa confusão se agrava?*

J. DUARTE: A dificuldade está no fato de que se consolidou, nas instituições e nas normas administrativas, uma noção muito ampla de comunicação ou publicidade institucional. Sob esse rótulo, acabam abrigadas práticas bastante diferentes entre si e nem sempre adequadas ao serviço público. Cabe até, de maneira difusa, a promoção direta da autoridade.



Vemos sites institucionais em que o dirigente precisa aparecer no lide da notícia, no boletim interno e na foto de capa. Como a legislação proíbe a promoção pessoal explícita, tudo passa a ser justificado como “prestação de contas”. Chegamos ao ponto de considerar que, se uma autoridade comparece a uma festa de aniversário, a assessoria pode divulgar o fato nas redes sociais porque estaria informando onde ela esteve naquele dia. Tudo acaba cabendo nesse conceito excessivamente vago. Nossa legislação é pouco assertiva na defesa da utilidade pública como finalidade central da comunicação.

Essa distorção fica particularmente evidente no período eleitoral. Quando a legislação restringe fortemente a publicidade institucional, muitos órgãos praticamente paralisam sua comunicação, exatamente o que ocorre neste momento. Como estamos habituados a produzir sobretudo comunicação institucional e promocional, quando se determina a retirada desse conteúdo, na dúvida, retira-se quase tudo. O problema não está apenas na interpretação da legislação eleitoral, mas no modelo de comunicação praticado durante o restante do tempo.

Na verdade, os princípios de impessoalidade, interesse público e orientação ao cidadão, enfatizados no período eleitoral, deveriam orientar permanentemente a comunicação dos órgãos públicos. A comunicação deveria continuar ouvindo o cidadão, explicando programas, orientando sobre direitos e serviços e prestando contas do uso dos recursos públicos, mas sem adjetivação, sem o blá-blá-blá institucional e sem o foco excessivo nas autoridades, cuja presença, muitas vezes, pouco acrescenta à informação relevante para a sociedade.

Esse modelo promocional também produz custos elevados e frequentemente desnecessários. Um exemplo é a substituição das marcas de governo a cada mudança de gestão. Em minha avaliação, a identidade visual das instituições deveria privilegiar símbolos oficiais e permanentes, como a bandeira e o brasão, em vez de marcas temporárias. Quando se cria uma marca a cada novo governo, gasta-se uma quantidade enorme de recursos para repintar fachadas, substituir placas, refazer materiais e trocar uniformes, sem que isso gere qualquer consequência prática para o cidadão. O problema tende a ser mais grave no Executivo e no Legislativo, mais expostos à lógica eleitoral e à busca permanente por visibilidade. Na minha percepção, o Judiciário tem conseguido manter uma comunicação um pouco mais republicana e estatal, embora também existam problemas de transparência, personalização e promoção.



Há ainda uma questão estrutural. Em diversas prefeituras com as quais tive contato, especialmente em municípios menores, as equipes de comunicação são formadas predominantemente por profissionais temporários, comissionados ou contratados, com poucos servidores concursados. Nessas condições, o profissional fica mais exposto à expectativa de agir de acordo com as preferências da autoridade para preservar o próprio vínculo. Isso dificulta a construção de uma comunicação orientada por princípios permanentes do serviço público, e não pelas conveniências de cada gestão.

V. FRANÇA: *Um dos conceitos centrais debatidos no Programa de Pós-Graduação em Mídia e Cotidiano é o de midiaticização, entendido como o processo em que as lógicas da mídia e das plataformas passam a influenciar a forma como se organizam práticas e legitimidade. Como você enxerga esse processo nas instituições públicas? Elas têm transformado suas práticas para fortalecer a comunicação com o cidadão ou apenas transferiram para o ambiente digital uma lógica de comunicação voltada à visibilidade institucional?*

J. DUARTE: Acredito que isso decorra, em boa medida, da própria dinâmica do processo quando a comunicação não é orientada por uma estratégia clara. O comunicador está submetido às pressões da autoridade, das diferentes áreas da instituição e da cultura organizacional. Como ainda não consolidamos propriamente uma comunicação de Estado, o profissional tende a ser arrastado pela cultura predominante, que o empurra para determinadas práticas e prioridades.

É possível, por exemplo, questionar o uso de estratégias típicas da iniciativa privada, como o humor em campanhas, por considerar que elas nem sempre são adequadas ao serviço público. Mas, quando uma ação desse tipo alcança grande visibilidade, dificilmente será criticada internamente. O ambiente atual valoriza o número de seguidores, o volume de interações e a movimentação nas redes sociais. A visibilidade passa a funcionar como evidência de competência, mesmo quando não há clareza sobre sua contribuição para os objetivos públicos da instituição.

Quando se está inserido numa cultura desse tipo, é muito difícil escapar dela, mas é preciso insistir. Predomina a ideia de que o importante é alcançar muita gente, e não necessariamente levar informação útil a quem precisa dela. A métrica principal passa a ser o alcance, sem que se saiba se aquela comunicação ajudou alguém a



compreender uma questão, acessar um direito ou resolver um problema. Confunde-se circulação de conteúdo com resultado de comunicação.

Para os profissionais que não são servidores concursados, essa pressão tende a ser ainda maior. Eles muitas vezes já ingressam submetidos ao modelo de visibilidade definido por quem os contratou e dispõem de menos autonomia para questionar prioridades, critérios e formas de atuação.

Em áreas mais sensíveis, como segurança, saúde e educação, existe maior pressão para que a comunicação seja orientada pela informação, pelo serviço e pela proteção social.

V. FRANÇA: *Desinformação e eleições formam uma equação urgente. As instituições públicas, para além do Tribunal Superior Eleitoral, têm um papel ativo a desempenhar na construção de um ecossistema de informação mais saudável ou esse protagonismo ainda é distante?*

J. DUARTE: Todo órgão público tem responsabilidade direta no enfrentamento à desinformação, e isso não se limita ao Tribunal Superior Eleitoral. Se cada instituição oferecer informação confiável e compreensível sobre os temas de sua competência, já teremos um avanço importante. A Embrapa, por exemplo, pode esclarecer dúvidas e enfrentar informações falsas sobre agricultura, alimentos e ciência. O mesmo vale para os órgãos de saúde e educação diante de temas sensíveis, comportamentos de risco e dúvidas recorrentes da população. O problema é que muitas instituições ainda atuam de forma improvisada, reagindo apenas quando a desinformação já circulou bastante.

Também é preciso perceber que a desconfiança não nasce apenas de conteúdos falsos. Ela cresce quando o cidadão encontra informação confusa, não consegue falar com a instituição ou tenta acessar um serviço digital que não funciona. Muitas vezes, não se preparam adequadamente os porta-vozes, os servidores não recebem orientação para lidar com o público e os aplicativos são lançados sem que sua utilização tenha sido realmente testada. Quando a experiência com o Estado é frustrante, aumenta a distância entre o cidadão e a instituição, e a desinformação encontra um terreno mais favorável.

Portanto, as instituições públicas têm um papel ativo, mas esse protagonismo ainda é muito desigual. Não basta reclamar, desmentir boatos ou fazer campanhas



em momentos de crise. É necessário informar bem todos os dias, responder às dúvidas reais da população e fazer com que os próprios serviços públicos funcionem de maneira compreensível.

V. FRANÇA: *O campo da comunicação pública produziu farta bagagem teórica nos últimos anos, como as suas obras, as das professoras Elizabeth Brandão e Maria Helena Weber, e o dossiê Comunicação Pública e Cidadania, da revista Organicom de 2024, da Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo (ECA/USP), que você organizou com Michele Goulart Massuchin. Você tem a sensação de que esse conhecimento chega e altera as rotinas dentro das instituições, ou cada gestor de plantão ainda reinventa a lógica a partir da instituição?*

J. DUARTE: Cada gestor ainda parte de uma lógica própria. Ao mesmo tempo, o campo ganhou grande capilaridade e uma densidade intelectual, com grande potencial de expansão. Hoje, quem busca implantar ações estruturantes no serviço público encontra uma literatura mais consolidada, casos de referência e diretrizes de comunicação pública. Nós temos feito muito esse papel na ABCPública, que é sistematizar e divulgar iniciativas para que sirvam de referência para os profissionais. Um exemplo prático é um livro sobre boas práticas em mídias sociais na área pública que estamos produzindo agora, em parceria com a Associação Brasileira de Comunicação Empresarial (Aberje), em que levantamos casos concretos para demonstrar que é possível fazer uma comunicação de utilidade no serviço público. A pessoa pode até decidir não seguir, mas o parâmetro está publicado.

O grande avanço seria via legislação. Sinto que avançamos pouco no diálogo com o Congresso. A ABCPública apresentou uma proposta que deu origem ao Projeto de Lei nº 1.202/2022, destinado a estabelecer conceito, diretrizes e formas de organização dos serviços de comunicação pública. Precisamos agora ampliar a mobilização para seu aperfeiçoamento e avanço no Congresso. As políticas públicas devem nascer com ingredientes de comunicação desde a sua formatação.

V. FRANÇA: *O que diferencia, na essência, uma comunicação que serve genuinamente ao cidadão daquela que apenas declara essa intenção?*



J. DUARTE: A diferença está na efetividade. Uma comunicação que serve ao cidadão ajuda a organização a cumprir sua missão e faz com que políticas, informações, direitos e serviços cheguem de fato a quem precisa deles. O desespero diário da comunicação pública deveria ser fazer a informação e o serviço chegarem a quem precisa deles. Esse deveria ser o foco.

Já a comunicação excessivamente voltada à promoção institucional e da gestão drena energia e recursos ao priorizar marcas provisórias, autoridades e visibilidade administrativa. A cultura brasileira de utilizar a estrutura do Estado para produzir exposição pessoal chega ao ponto de mobilizar equipes públicas de comunicação para abastecer as redes sociais particulares de dirigentes. Essas peças não ampliam o acesso às políticas públicas nem tornam os serviços mais compreensíveis; servem apenas para projetar a autoridade de plantão.

Produz-se, assim, um discurso vago, adjetivado e, às vezes, atraente, mas pouco útil para quem está na ponta, tentando compreender um direito, acessar um benefício ou obter uma resposta do poder público. No fim, não basta contabilizar visibilidade. É preciso saber se alguém conseguiu compreender uma informação, acessar um serviço ou resolver um problema.

V. FRANÇA: *Para finalizarmos, projetando horizontes: daqui a dez anos, quando a ABCPública completar 20 anos de fundação, o que espera que tenha mudado na cultura da área?*

J. DUARTE: O principal avanço talvez seja que a comunicação seja reconhecida como dimensão fundamental da formulação, do planejamento, da implementação e da avaliação das políticas públicas, e não apenas como instrumento de divulgação ao final do processo.

Hoje, muitas equipes de comunicação tomam conhecimento de uma política pública poucos dias antes de seu lançamento. O comunicador é chamado apenas para “tocar o bumbo”: preparar a divulgação, organizar a solenidade, produzir conteúdo e dar visibilidade à entrega. No minuto seguinte, precisa abandonar o tema para acompanhar a agenda da autoridade. A comunicação não participou do diagnóstico, não ouviu os públicos afetados, não contribuiu para tornar a política mais compreensível e acessível e, muitas vezes, também não acompanha seus resultados.



Romper com esse fluxo concentrado no lançamento seria, para mim, uma mudança fundamental.

Costumo dizer que a área pública oferece um potencial extraordinário de realização profissional. Na iniciativa privada, fala-se permanentemente em “cliente, cliente, cliente”. No serviço público, o foco deveria ser “cidadão, cidadão, cidadão”. Antes de ingressar no setor público, tive uma agência de comunicação e atendia diversos clientes privados. Gostava do trabalho, mas, quando cheguei à área pública, fiquei impressionado com o peso da responsabilidade e com a possibilidade de produzir impacto concreto. O cidadão não é simplesmente um cliente. Ele tem direitos, financia o Estado e deveria ser a razão de existir das políticas públicas.

Parte da frustração dos profissionais surge justamente quando percebem que seu trabalho parece não levar a lugar algum, porque são obrigados a concentrar energia em produzir visibilidade, celebrar entregas e alimentar a vaidade institucional. Mas, quando o trabalho é orientado para a utilidade pública, a realização profissional é muito maior. A comunicação pode ajudar uma política a ser compreendida, chegar às pessoas e funcionar melhor. É isso que torna o serviço público tão interessante para mim.

Referências

BRASIL. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM). Instrução Normativa SECOM-PR nº 5, de 6 de junho de 2011. Dispõe sobre a conceituação das ações de comunicação do Poder Executivo Federal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 7 jun. 2011.

BUCCI, Eugênio. *O Estado de Narciso: A comunicação pública a serviço da vaidade particular*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

DUARTE, Jorge. *Instrumentos de comunicação pública*. In: DUARTE, Jorge (org.). *Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DUARTE, Jorge; GALDINO, Eloisa; PINHEIRO, Elton Bruno. O Serviço Público de Mídia em tempo de urgências e a necessidade de inovação em meio ao excesso: Entrevista. *Comunicação Pública*, [S. l.], v. 20, n. 39, 2025. Disponível em: <https://journals.ipl.pt/cpublica/article/view/971/847>. Acesso em: 25 jun. 2026.

KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. 1. ed. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011.



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. 145-167 Disponível em: bunny-wp-pullzone-5bno2ohhpt.b-cdn.net/wp-content/uploads/2022/11/CP-Casos-Excelentes-vfi.pdf. Acesso em 09 jul. 2026.

★

Esta é uma ENTREVISTA publicada em acesso aberto (*Open Access*) sob a licença *Creative Commons Attribution*, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições, desde que o trabalho original seja corretamente citado.