

# 5 Comunicação pública para políticas mais adequadas e um governo mais aberto no Brasil

---

Este capítulo examina as oportunidades e desafios para o Centro de Governo (CdG) no Brasil alavancar a contribuição da comunicação pública em apoio às políticas mais adequadas e a um governo mais aberto. Permite uma avaliação profunda da governança de comunicação pública, o uso de evidências para direcionar essa função e seu papel na promoção de um governo mais aberto. Para isso, o capítulo reflete sobre as boas práticas da OECD e de países parceiros importantes que assiste o Brasil em transição para abordagem uma comunicação pública mais estratégica fundamentada nos princípios de governo aberto de transparência, integridade, prestação de contas (*accountability*) e participação de partes interessadas.

---

## Introdução

A comunicação pública é uma função central de governo e uma colaboradora importante para os princípios de governo aberto de transparência, integridade, prestação de contas (*accountability*) e participação de partes interessadas. Em seu cerne, é a prática de retransmitir e receber informações por uma instituição pública para o bem comum, que diferentemente da comunicação política não busca favorecer uma agenda de certo grupo de interesses (OECD, 2020<sup>[1]</sup>). Quando aplicada estrategicamente, pode permitir que os governos assegurem que as informações fluam de maneira ideal, as principais questões de política sejam publicamente debatidas e a implementação de políticas públicas seja monitorada e avaliada da maneira apropriada dentro e além do governo (OECD, 2021<sup>[2]</sup>).

Ao elaborar a Recomendação do Conselho sobre Governo Aberto da OCDE (2017<sup>[3]</sup>), a OECD identifica os pilares da comunicação pública efetiva que podem ajudar a criar e reforçar os princípios de governo aberto. Primeiramente, os acordos de governança são um pré-requisito para o funcionamento efetivo e a institucionalização da comunicação pública. Esses acordos incluem estruturas legais e administrativas, assim como recursos financeiros e humanos que respaldam esforços integrados, estratégicos e coordenados. Em segundo lugar, profissionalizar capacidades e integrar a experiência técnica necessária dentro das unidades de comunicação podem promover um diálogo de duas vias com o público, consolidando o conhecimento correto e as ferramentas nesse sentido. Em terceiro lugar, preservar o ambiente de mídia propício no qual a comunicação pública deve operar também é essencial para promover uma variedade mais ampla no ciclo de formulação de políticas e combater as ameaças emergentes da desinformação e da falta de informação. No geral, essa estrutura destaca como uma abordagem de comunicação pública ancorada em princípios de governo aberto pode ser um instrumento para criar confiança, aumentar a conscientização em torno de reformas-chave e alterar os comportamentos.

O Brasil tomou medidas importantes rumo ao estabelecimento de uma abordagem de comunicação estratégica. Particularmente, passou por uma reorganização recentemente dessa função para consolidar uma direção mais centralizada de comunicações por toda a administração pública. Esse compromisso foi inscrito na estratégia e plano de comunicação pública de todo o governo (Plano de Comunicação de Governo 2019 e Planejamento Estratégico SECOM 2019-2020), no qual a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM) identificou a necessidade de adotar um modelo estratégico que insere os cidadãos no cerne dos esforços de comunicação. Garantir a tradução dessa visão ambiciosa em ação será o mais importante pois a disseminação de desinformação e informações falsas<sup>1</sup>, aliada aos desafios socioeconômicos e aos baixos níveis de confiança no governo, ameaça a eficácia da resposta à COVID-19 e medidas de recuperação.

Este capítulo examinará as oportunidades e os desafios para o CdG no Brasil alavancando a contribuição de comunicação pública em apoio a um governo mais aberto. Com base na estrutura analítica da OCDE, propiciará uma avaliação profunda da governança de comunicação pública, o uso de evidências para direcionar essa função e seu papel na promoção de transparência e participação de partes interessadas. Ainda explorará como alguns desses elementos podem sustentar esforços para alavancar essa função como um instrumento para a formulação de políticas apropriadas, observando no caso da comunicação do Brasil a Política de Transformação do Meio Ambiente de Negócios. Conforme o observado durante a revisão por pares, essas áreas temáticas respondem às prioridades do governo do Brasil para uma transição rumo a uma abordagem estratégica de comunicação mais proativa. No geral, o capítulo apresentará assessoramento em políticas com base nas respostas do país à Pesquisa sobre Comunicação Pública para CdGs<sup>2</sup> da OCDE (“Pesquisa da OCDE”) e recorrer a sucessos da OCDE e de países parceiros para ilustrar boas práticas nesse campo.

## Fortalecer a governança e a institucionalização das comunicações estratégicas no Brasil

As estruturas institucionais e capacidades de comunicação do Brasil podem ser examinadas versus dois modelos de governança para a comunicação pública: táticos e estratégicos. Essas estruturas se desenvolvem na literatura existente no capô e são definidas por objetivos, posição e recursos da função de comunicações dentro do governo (Tabela 5.1) (Sanders and Canel, 2013<sup>[4]</sup>). Sob um prisma, o modelo tático é orientado ruo à busca de metas modestas em curto e médio prazo por meio de táticas *ad hoc*, que podem incluir postagens *ad hoc* em mídias sociais ou emissão de comunicados à imprensa como o único meio de engajamento. Com pouca coordenação interna e sem visão para servir metas institucionais globais, a comunicação nesse modelo é acessória para as atividades centrais das organizações. Por outro lado, o modelo estratégico é construído em torno de planejamento direcionado às visões de comunicação altamente coordenada por todo o governo, promovendo objetivos centrais de política em curto, médio e longo prazos. Isso implica que as funções de comunicação estão integradas nos mais altos níveis de tomada de decisão para servir como um instrumento-chave para a consecução de prioridades governamentais.

**Tabela 5.1. Características dos modelos de governança tática e estratégica de comunicação pública**

Variação de características de táticas (esquerda) para estratégicas (direito)

	Tática	Em Transição	Estratégica
Estruturas de comunicação pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O pessoal cobre as atividades de comunicação de maneira irregular e com outras funções</li> <li>• Apenas um oficial de imprensa está encarregado de todos os aspectos de comunicação</li> <li>• Autoridade limitada e/ou contato com tomadores de decisão</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Um profissional de comunicação administra todas as atividades</li> <li>• Algum acesso e aquisição dos tomadores de decisão</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unidade dedicada com pessoal especializado e treinado</li> <li>• Unidade representada no nível do tomador de decisão</li> </ul>
Coordenação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A comunicação é conduzida em silos, sem conscientização das atividades em outras agências do governo</li> <li>• Não são práticas nem padrões comuns</li> <li>• As mensagens sobre assuntos centrais variam entre departamentos ou não são respeitadas</li> <li>• Sobreposição no trabalho das unidades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Há certa coordenação do CdG ou de outra entidade, talvez cobrindo apenas algumas áreas de comunicação ou projetos específicos, tais como governo aberto</li> <li>• Algumas mensagens principais são acordadas e usadas com mais frequência e consistência</li> <li>• Algumas medidas são tomadas para harmonizar a identidade visual do governo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Há uma coordenação consistente do CdG ou de outra entidade, incluindo em outras prioridades ou estratégias de políticas relevantes, tais como governo aberto</li> <li>• Os processos e protocolos são claros e atendem e criam eficiências</li> <li>• Há uma alta disciplina na mensagem</li> <li>• As tarefas muito intensas (por exemplo, monitoramento) são centralizadas dentro de uma entidade dedicada</li> </ul>
Formalização das abordagens de comunicação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A comunicação acompanha os eventos sem planejamento adiantado</li> <li>• Os objetivos de atividades ou estratégias de comunicação não são acordados por escrito</li> <li>• As atividades e os canais de comunicação não são</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alguns objetivos globais são estabelecidos e elaborados em uma estratégia, mas partes da atividade de comunicação permanecem <i>ad hoc</i> e sem relação com eles</li> <li>• Alguma comunicação acompanha planos predefinidos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• As prioridades de comunicação são acordadas em consulta com os formuladores de políticas e outras partes interessadas relevantes e são direcionadas por objetivos organizacionais</li> <li>• O planejamento em curto prazo é gerenciado por meio de uma</li> </ul>

	Tática	Em Transição	Estratégica
	diferenciados por públicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visões do público comum</li> <li>• Algumas comunicações são personalizadas a públicos específicos</li> </ul>	<p>grade de planejamento futuro</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estratégias informadas por visões do público, monitoradas e avaliadas</li> <li>• Implementação dos planos</li> </ul>
Recursos humanos e competências	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O pessoal de comunicação é nomeado por políticos e muda a cada eleição ou mudança no topo</li> <li>• O pessoal não tem experiência especializada e/ou treinamento</li> <li>• Nenhuma descrição da função claramente definida</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O pessoal inclui nomeados políticos e servidores civis</li> <li>• O pessoal recebe treinamento básico ou tem experiência prévia relevante</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os servidores civis são encarregados da comunicação pública, mantida separada da comunicação política</li> <li>• O pessoal é altamente profissionalizado e regularmente treinado para estar lado a lado com a inovação</li> </ul>
Recursos financeiros	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nenhum orçamento dedicado está disponível e/ou os recursos para a equipe e as atividades de comunicação são voláteis</li> <li>• Falta de eficiência no orçamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O orçamento é compartilhado com outra função ou é <i>ad hoc</i></li> <li>• Há um orçamento dedicado, mas ele não corresponde aos objetivos de comunicação/é insuficiente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Um orçamento dedicado garante a entrega contínua face aos objetivos</li> <li>• Transparência financeira e prestação de contas (<i>accountability</i>) de desempenho para maximizar a eficiência de orçamento</li> </ul>

Fonte: OECD (2021<sup>[5]</sup>), Citizens' Voice in Jordan: The Role of Public Communication and Media for a More Open Government, <https://dx.doi.org/10.1787/da85277c-en>.

Na prática, os modelos de governança de comunicação pública variam de uma combinação de elementos táticos e estratégicos, com transições variadas em termos de estruturas, acordos institucionais, competências e recursos com o passar do tempo. Enquanto um modelo tático pode apresentar menor complexidade e custo em curto prazo, uma transição rumo a mais estratégica abordagem é, enfim, mais eficiente e eficaz no cumprimento dos objetivos-chave da organização e transformação do relacionamento governo-cidadão. Por esse motivo, essa seção examinará as vias potenciais para suportar os esforços contínuos do governo do Brasil para adotar uma comunicação orientada mais estratégica por meio de sua recente reorganização. Para isso, passará por uma avaliação profunda das estruturas apoiando o modelo geral de comunicação, a estrutura estratégica na qual os comunicadores públicos operam e as capacidades necessárias para profissionalizar essa função.

### ***Sendo o gabinete encarregado pela comunicação de todo o governo, a SECOM poderia ainda institucionalizar processos, esclarecer papéis e responsabilidades***

As estruturas formais encarregadas por organizar os acordos de comunicação pública desempenham um importante papel na condução da comunicação pública estratégica. Ao determinar o escopo das interações com diversos públicos, alocar responsabilidades e facilitar a coordenação com partes interessadas internas e externas, essas estruturas ajudam a garantir que as atividades de comunicação por todo o governo estejam alinhadas e atinjam seus resultados desejados. No CdG no Brasil, a responsabilidade por conduzir a comunicação pública em seu mais alto nível recai com a SECOM. Apesar de historicamente beneficiada de sua proximidade com a Presidência, a SECOM foi recentemente transferida da Secretaria de Governo (SEGOV) para o recém-criado Ministério das Comunicações como parte da reorganização dessa função em junho de 2020. Conforme suas atribuições originalmente estipuladas na Medida Provisória 980 de 10 de junho de 2020, o ministério se beneficia de alta visibilidade e coordenação direta com o Gabinete da Casa Civil da Presidência da República ("Casa Civil") e o presidente. Está encarregado de conduzir os assuntos de todo o governo pertinentes aos seguintes assuntos:

- Política nacional de telecomunicações.
- Política nacional de radiodifusão.
- Serviços postais, telecomunicações e radiodifusão.
- Política de comunicação e divulgação do Governo federal.
- Relacionamento do Governo federal com a imprensa regional, nacional e internacional.
- Convocação de redes obrigatórias de rádio e televisão.
- Pesquisa de opinião pública.
- Sistema brasileiro de televisão pública.

Dentro do recém-criado Ministério das Comunicações, a SECOM se beneficia de uma incumbência explícita para conduzir as comunicações de todo o governo ancoradas na estrutura regulatória mais ampla do país por meio da Lei 14.074 (de 14 de outubro de 2020).<sup>3</sup> O estabelecimento de suas atribuições e estrutura dentro dessa nova estrutura regulatória não apenas confere poderes à instituição, mas também sinaliza a atribuição de valor dessa função como um braço importante para o governo entregar em seus objetivos.

Na prática, a organização da função de comunicação pública se difere significativamente por toda a OECD e países parceiros, particularmente com relação ao grau no qual essas unidades estão centralizadas (OECD, 2021<sup>[2]</sup>). Por exemplo, a comunicação pública na Austrália é uma responsabilidade compartilhada entre as diversas agências do governo, considerando que no Reino Unido (RU), essa função é conduzida por uma unidade idade no CdG. No caso do Brasil, a SECOM age como um nó central estabelecendo a estratégia de comunicação do governo, garantindo a disseminação de informações públicas e aumentando a conscientização sobre os direitos e os serviços públicos disponíveis aos cidadãos. A entidade lidera a comunicação em torno das reformas (ou seja, tributos, pensões, desburocratização e modernização), a pauta econômica e outras prioridades do governo definidas pelo presidente (ou seja, segurança e prestação de contas (*accountability*)). A SECOM também conduz a comunicação em nome do CdG e assessora estrategicamente os ministérios, empresas públicas e outras entidades do Poder Executivo Federal. Como tal, também desempenha um papel fundamental na supervisão das relações da imprensa do governo e canais de mídia nacional, podendo desempenhar um papel importante na promoção da transparência, participação e prestação de contas (*accountability*).

Independentemente de sua localização, há elementos comuns que suportam o funcionamento efetivo das estruturas de comunicação pública no mais alto nível de governo. Em primeiro lugar, estabelecer uma incumbência para a comunicação de todo o governo no formato escrito, além de papéis e responsabilidades claros é um fator importante na garantia da legitimação da instituição (OECD, 2021<sup>[2]</sup>). Em segundo lugar, o empoderamento de todos os comunicadores dentro da organização – como um resultado de linhas claras de prestação de contas (*accountability*), objetivos e monitoramento do desempenho – é essencial para garantir a eficácia das operações (Luoma-aho and Canel, 2020<sup>[5]</sup>). Por fim, estabelecer um conjunto de valores centrais norteando o trabalho dos comunicadores públicos em uma única abordagem desconectada das prioridades políticas é crucial para garantir que a função possa sustentar os princípios de governo aberto de transparência, integridade, prestação de contas (*accountability*) e participação de partes interessadas. Esses elementos, com os recursos financeiros e humanos adequados, desempenham um papel-chave na entrega de estruturas de comunicação efetivas.

Apesar de a incumbência da SECOM ser clara, há um risco de que a nova ancoragem institucional e os acordos de reporte possam apresentar desafios na distinção de natureza pública versus política das comunicações. Durante as entrevistas de revisão por pares, as partes interessadas notaram que a SECOM define sua política de comunicação do governo com base na incumbência direta e prioridades do presidente. A sólida linha de comando de cima para baixo que governa a modelagem e a entrega das atividades de comunicação pública pode aumentar os riscos de que as mensagens e o conteúdo possam refletir interesses partidários. Isso pode comprometer a imparcialidade das principais mensagens do

governo, resultando em narrativas concorrentes e desgastando a confiança do cidadão no governo como uma fonte de informação. Para essa finalidade, os países onde a comunicação pública coexiste com sua contraparte política (por exemplo, Finlândia, Holanda e Eslovênia) fazem uma clara distinção entre os conceitos e as atribuições para servidores civis (OECD, 2021<sup>[2]</sup>). Por exemplo, o governo da Holanda em seus Princípios de Comunicação do Governo requer uma “clara separação dos interesses partidários [...] em acordos firmes entre o porta-voz do governo, claramente identificando suas responsabilidades relevantes” (Government of the Netherlands, 2017<sup>[6]</sup>).

Além disso, o governo também atingiu progresso notável na consolidação de uma estrutura definida e robusta para que a SECOM entregue suas responsabilidades. Segundo os resultados da pesquisa da OECD, a SECOM possui uma equipe que trabalha em tempo integral de mais de 100 pessoas organizadas em subestruturas com times dedicados encarregados de competências específicas de comunicação. Conforme o disposto no Decreto 697 (de 10 de setembro de 2020), Decreto 10.747 (de 13 de julho de 2021) e Lei 14.074, a SECOM se divide nas seguintes subestruturas, entre as quais:

- **Secretaria de Comunicação Institucional:** divulga informações sobre políticas, programas e ações, com ênfase em ditar recursos estratégicos e alinhar as mensagens do governo entre os departamentos.
- **Secretaria de Publicidade e Promoção:** responsável por anunciar, patrocinar e monitorar a opinião pública, incluindo alocar tetos de gastos aos membros do Poder Executivo Federal durante os anos de eleição, com o Departamento de Normas Administrativas.
- **Subsecretaria de Imprensa:** gerencia a cobertura das relações do governo com a imprensa e a gestão dos canais de mídia do estado.
- **Subsecretaria de Gestão e Normas:** responsável por coordenar o planejamento e orçamento das atividades de comunicação pública conduzidas pelo ministério. Para isso, também coordena o desenvolvimento e revisão da orientação e manuais da instituição.
- **Subsecretaria de Articulação:** responsável por supervisionar as estratégias de comunicação conjunta dentro da instituição para posicionar corretamente e alinhar a mensagem-chave das políticas, programas e ações do governo relevantes.

Apesar da introdução de mudanças pela reorganização, as partes interessadas durante entrevistas da revisão por pares da OCDE indicaram que a SECOM desfrutou de uma transição relativamente uniforme da SEGOV para o Ministério das Comunicações. Embora certa adaptação tenha sido exigida, as partes interessadas sugeriram que não houve nenhuma mudança significativa na incumbência da SECOM ou suas atribuições, permitindo que mantivesse seu trabalho transversal como uma unidade que atende aos departamentos por todo o governo e o Poder Executivo Federal. Os ajustes dentro do departamento resultaram principalmente do novo decreto de 2021, que alterou a relação entre a SECOM e os ministérios e atribuiu a responsabilidade por conduzir a coordenação interna do governo. Todavia, foi observado que esses acordos institucionais suscitaram desafios em termos de centralizar as informações efetivamente, alinhar as mensagens e garantir sua rápida disseminação, assim como esclarecer papéis e responsabilidades com o cenário multi-institucional na administração do Brasil.

No presente, os ministérios são responsáveis por seu trabalho de comunicação individual, mas coordenam com a SECOM de forma irregular para garantir o alinhamento com o CdG e entre os setores principais. A SECOM, em contrapartida, desempenha o papel de “gabinete controlador”, ajudando os ministérios a estabelecer prioridades, narrativas e objetivos estratégicos por todos os setores temáticos. Embora esse sistema seja completo, os resultados da pesquisa da OCDE revelaram que a atual complexa interação dos agentes, processos e linhas hierárquicas pode resultar em grandes volumes de informação que são difíceis de centralizar, gerando ineficiências e duplicação potencial. Esses acordos também podem apresentar linhas hierárquicas onerosas e procedimentos burocráticos, que podem prejudicar o impacto e a velocidade na qual as mensagens são empregadas, desincentivar a coordenação e, por fim, separar os cidadãos por meio de comunicação insensível.

Por detrás desse cenário, há margem para fortalecer o papel da SECOM estabelecendo uma estrutura sistemática de coordenação horizontal e suporte para as unidades de comunicação pública por todo o governo. Considerando que essa função foi recentemente reestruturada, os mecanismos de coordenação interna do governo nesse sentido são relativamente novos e devem operar em uma característica de ambiente complexo dos países federais, com diversos atores e responsabilidades interligadas. Na verdade, os resultados da pesquisa da OCDE indicam que a coordenação sobre os principais problemas de comunicação ocorre em base *ad hoc*. Os acordos entre os ministérios do governo, departamentos e agências parece ser principalmente informal e incluem reuniões, e-mails, telefonemas e citações para comunicados entre os departamentos.

Os atuais acordos institucionais que regem a comunicação pública no Brasil poderiam, portanto, se beneficiar da prestação aumentada de suporte técnico pela SECOM para os ministérios em exercício e o estabelecimento de métodos de trabalho conjuntos para evitar esforços em silo. Os resultados da pesquisa da OCDE revelam que os esforços iniciais nesse sentido ocorrem por meio da consolidação do Sistema de Comunicação do Poder Executivo Federal (SICOM), composto pela Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM) e as unidades administrativas das entidades relevantes do poder executivo federal, gerenciando as atividades de comunicação setoriais.<sup>4</sup> Seu objetivo é facilitar o compartilhamento de informações entre as instituições públicas e o emprego de campanhas estratégicas conjuntas conduzidas pela SECOM. Para melhor alavancar essa plataforma, a rede do SICOM poderia ser utilizada de maneira mais orientada e ativa, realizando reuniões regulares com o objetivo de compartilhar resultados das principais atividades, incentivando a troca de boas práticas entre os ministérios, definindo prioridades de comunicação, desenvolvendo material de orientação técnica e organizando treinamento de capacidade.

Para essa finalidade, a SECOM poderia potencializar seu papel como nó central esclarecer ainda mais os processos, papéis e responsabilidades a fim de reduzir as duplicações em potencial, simplificar métodos de trabalho e permitir que a administração fale em uma única voz. O governo do Brasil deveria considerar a codificação de processos-chave de comunicação pública, esclarecimento das linhas hierárquicas e alocação de papéis e responsabilidades concretos para agentes específicos do setor, por exemplo, por meio de diretrizes dedicadas existentes, manuais ou sua estratégia de comunicação pública. A SECOM possui um repositório de diretrizes e manuais<sup>5</sup> que também poderia ser atualizado para promover uma comunicação mais proativa e coordenada pelo governo. Conforme será discutido na seção a seguir, a estratégia de comunicação pública da SECOM também poderia ser um instrumento-chave para essa finalidade, mapeando atribuições específicas para cada instituição, com os objetivos globais e medidas para efetivamente empregar as atividades de comunicação planejadas.

Além disso, a nova posição da SECOM no Ministério das Comunicações representa uma oportunidade para tratar de lacunas existentes de coordenação com os ministérios em exercício enquanto retém os benefícios potenciais ligados a sua ancoragem no mais alto nível do governo. Há exemplos de governos que estabelecem planejamento de comunicação compartilhada e ferramentas de coordenação, por meio de plataformas digitais ou colaborativas. O Serviço de Comunicação do Governo do Reino Unido (GCS), por exemplo, estabelece uma estrutura formal para alinhar o planejamento da comunicação e faz uso de uma ferramenta em grade para coordenar a implementação de grandes campanhas governamentais (Quadro 5.1).

## Quadro 5.1. Facilitando que as instituições falem uma só voz no Reino Unido

### Modelo OASIS de Serviço de Comunicação do Governo do Reino Unido

O GCS do Reino Unido desenvolveu o Manual de Campanha OASIS para fazer com que as comunicações do governo entreguem comunicações governamentais de primeira classe. Para o desenvolvimento de campanha rigoroso e sistemático, a equipe do GCS segue a estrutura de campanha OASIS e faz o uso seletivo de outras ferramentas de planejamento de campanha do GCS, quando necessário.

O guia delinea cinco etapas ou elementos para criar uma campanha de sucesso:

- Estabelecimento de objetivos.
- Público/opiniões.
- Estratégia/Ideias.
- Implementação.
- Marcadores/avaliação.

### Grade do GCS do Reino Unido como uma ferramenta de coordenação de todo o governo

A grade do governo central é a ferramenta de programação estratégica que coordena todos os anúncios do governo. É um documento de uma página por semana que estabelece tudo o que o governo está fazendo e qualquer item que provavelmente requeiram resposta do governo ou que sejam de interesse público.

Esse processo permite que o governo definir sua agenda de maneira sistemática e ajuda a modelar a narrativa do governo que busca gerenciar o ciclo de notícias 24/7. Atua dessa maneira por meio de diversas etapas:

- **Etapa 1:** O objetivo do governo (política ou serviço) é estabelecido. As equipes de comunicação trabalham com a equipe da política para desenvolver o plano de comunicação, incluindo objetivos e a mensagem principal.
- **Etapa 2:** Cada ministério/departamento preenche a grade de uma a duas semanas com base nas atividades futuras. Essas informações são enviadas ao coordenador central da grade. Todos os departamentos submetem suas informações até às 12h00 todas as terças-feiras.
- **Etapa 3:** Essas informações são inseridas em uma grade central em minuta antes de uma reunião presidida pelo coordenador central na quarta-feira, 12h00. Serve para discutir os itens-chave e os planos em curso.
- **Etapa 4:** Na quinta-feira à tarde, todos os departamentos são informados dos dias em que podem fazer os anúncios. A grade finalizada é compartilhada com o primeiro ministro e os ministérios.

Fonte: Trabalho próprio com base no GCS (2020<sub>[7]</sub>), *A Guide to Campaign Planning*, <https://gcs.civilservice.gov.uk/guidance/marketing/delivering-government-campaigns/guide-to-campaign-planning-oasis/>

## Rumo a um processo de planejamento estratégico robusto para a comunicação pública no Brasil

A estratégia de comunicação pública pode unificar esforços, otimizar as operações dos departamentos de comunicação e estabelecer mensagens coerentes e relevantes (OECD, 2020<sub>[1]</sub>). Pode ajudar a aproximar os cidadãos do governo por meio de consistência incutida entre as metas de curto, médio e longo prazos, além de horizontalmente por uma instituição. Por fim, ao sustentar interações entre as pessoas e os governos que sejam relevantes e coerentes, esses esforços podem ajudar a estabelecer relacionamentos mais positivos e confiáveis. Particularmente dentro do setor público, onde é importante distinguir entre

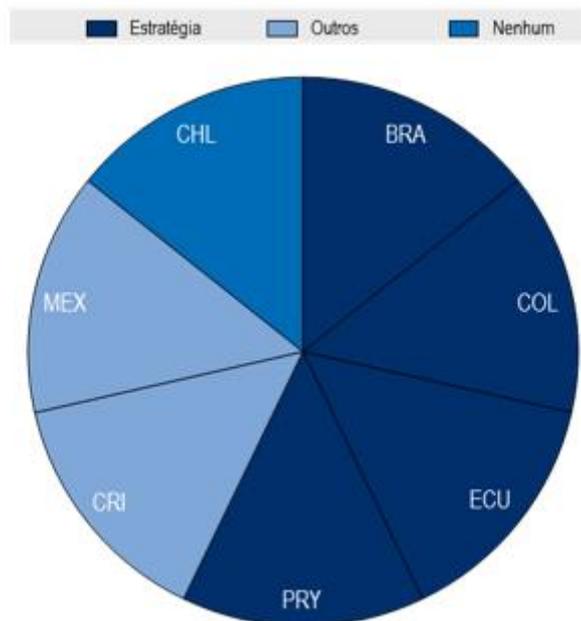
mensagens de comunicação pública e política, uma estratégia é um instrumento-chave norteador nesse sentido (Gelders and Ihlen, 2010<sup>[8]</sup>). Por exemplo, o governo da Finlândia destaca a importância da comunicação pública e política dentro de sua estratégia e o manual oficial, mas convoca as entidades para esclarecer a distinção explícita e modelar essa última para promover uma cultura de abertura (Government of Finland, 2016<sup>[9]</sup>).

A OCDE define a estratégia de comunicação como um documento escrito adotado para médio a longo prazos que delinea os elementos-chave, tais como “quem conduz atividades específicas”, “para quais públicos”, “por meio de quais mensagens”, “por qual motivo” e “para quais metas organizacionais” (OECD, 2020<sup>[1]</sup>). Apresenta uma visão futura de todo o ciclo de comunicação, dos estágios iniciais de planejamento, coordenação, implementação, para sua avaliação. Embora a estratégia de comunicação ser um documento norteador para alcançar toda a organização, um plano define os prazos específicos, táticas e acordos de recursos para transmitir uma mensagem específica ou política para seu público. Os dois documentos são mutuamente consolidadores, pois as estratégias de comunicação são de pouco uso, sem os planos verem à frente, e o risco dos planos de comunicação sendo sem foco ou arbitrário sem nortear a visão de todo o governo.

A institucionalização de comunicação pública por meio de documentos estratégicos dedicados é uma prática extensamente adotada na região da América Latina e Caribe (LAC) (OECD, 2021<sup>[2]</sup>). De fato, dos sete países da LAC pesquisados pela OCDE, quatro declararam ter uma estratégia e/ou plano de comunicação dedicado, uma política de comunicação e outros planos temáticos (Figura 5.1). Reconhecer estratégias como instrumentos importantes para sustentar a supervisão estratégica que a comunicação requer ser efetiva, as evidências sugerem que os CdGs na região da LAC focaram em modelar mecanismos de implementação para fortalecer a consecução dos objetivos estabelecidos.

O Brasil não é exceção, uma vez que o governo fez importante progresso na consolidação da estratégia de todo o governo para a comunicação pública. Com a SECOM e a Casa Civil trabalhando juntas para garantir que as informações corretas sejam comunicadas ao público no momento certo, pelos canais certos e com os mecanismos de medição corretos para avaliar o sucesso, o Brasil empreendeu esforços iniciais para estabelecer uma estrutura de planejamento robusta. Os elementos estratégicos desse regime foram ditados em 2019 em uma estratégia de comunicação (Plano de Comunicação de Governo) e concebidos em um plano (Planejamento Estratégico SECOM 2019-2020). Os documentos articular a forma de implementação da visão global do governo para a comunicação pública e especificam prioridades setoriais para os ministérios em exercício. Além disso, a SECOM desenvolve planos de comunicação independentes para tratar de temas específicos, programas, reformas, políticas e realizações.

Figura 5.1. Disponibilidade de estratégias de comunicação pública na região da LAC



Fonte: OECD (2020<sup>[11]</sup>), "OECD Centre of Government Survey: Understanding public communication", OECD, Paris.

O Plano de Comunicação de Governo delinea o compromisso do governo com a comunicação pública em apoio a um "Brasil próspero, justo e seguro". O documento destaca a importância de comunicação transparente, atualizada e relevante sobre as principais ações governamentais como precursor para "estimar a participação da sociedade no debate, formulação e monitoramento de políticas públicas". O plano destaca como uma estratégia de comunicação unificada ajudará o governo do Brasil a cumprir seus objetivos e estabelece uma mensagem-chave de que o governo do Brasil está comprometido em "assumir sua posição entre as maiores nações do mundo" acabando com a burocracia e a corrupção e comprometendo-se com o desenvolvimento econômico. Para isso, a SECOM está encarregada de implementar uma estratégia de comunicação focada na comunicação direta com os cidadãos que estão integrados por todo o governo, com base em métodos eficientes e eficazes para comunicar as questões de interesse social.

Embora o Plano de Comunicação de Governo delinear traços gerais da visão de comunicação do governo e seus objetivos-chave, o Planejamento Estratégico SECOM 2019-2020 trata da execução do plano em detalhes mais finos. O plano estratégico inicia "diagnosticando" a atual visão dos cidadãos brasileiros sobre o governo para identificar as áreas mais importantes de melhoria. Então, identifica alguns dos principais desafios para a comunicação no primeiro ano do plano, incluindo integrar a comunicação por todo o governo, melhorar o acesso à imprensa, integrar novas tecnologias e combater informações falsas e a desinformação, entre outros. O plano estratégico lista 11 objetivos-chave para a comunicação do governo e temas para cada ministério dentro do governo. Por fim, o documento dita campanhas estratégicas a serem conduzidas pela equipe central e propostas detalhadas para seu sucesso.

Apesar de esses documentos se beneficiarem de um mapeamento extensivo informando seu desenvolvimento, outros esforços poderiam ajudar a garantir que as prioridades de comunicação respondam melhor às necessidades de partes interessadas do governo para melhor distinguir a comunicação política da pública. A SECOM personalizou mensagens e prioridades para os ministérios relevantes, e esse processo poderia ser melhorado envolvendo esses agentes diretamente no processo de planejamento da SECOM. O envolvimento desse tipo ajudaria a garantir a separação entre a comunicação política da pública,

assegurando que a SECOM e os ministérios em exercício mantivessem o controle sobre certas mensagens e atividades em resposta a necessidades setoriais mais amplas. Conforme o discutido em outros capítulos, também poderia ajudar a articular melhor com a Subsecretaria de Articulação e Monitoramento (SAM), a unidade de entrega, para estruturar a comunicação em torno das políticas-chave e serviços ao público, assim como as prioridades estratégicas do governo como um todo. Um maior envolvimento dos ministérios e pessoas responsáveis pela entrega poderia promover um apoio para a implementação e ajudar a manter o foco das comunicações em mensagens neutras, centradas na política visando aumentar a conscientização, mudança de comportamentos e inclusão de novos espaços para que os cidadãos participem da vida pública.

Além do processo de priorização, diversos desafios também foram levantados no sentido da implementação de planos estratégicos. Na verdade, “implementar planos de comunicação amplos do governo” foi o desafio mais urgente selecionado pela SECOM para a pesquisa da OCDE. Em particular, os recursos humanos (RH), coordenação e percepção de baixo valor agregado foram citados como as principais dificuldades na implementação dos objetivos e marcos ora estipulados. Com relação ao RH, os entrevistados identificaram dificuldades na garantia de competências apropriadas para conceber, monitorar e implementar ajustes. No que tange à coordenação, as respostas indicaram que o processo foi *ad hoc* em vez de sistêmico e realizado principalmente para casos de alta prioridade ou em resposta às emergências. A percepção de que a estratégia de comunicação teve um baixo valor agregado se desenvolveu como consequência da mudança de prioridades e competição entre as entidades do governo. A saber, 26 dos 38 CdGs da OCDE e países parceiros, incluindo todos os 6 entrevistados da região da LAC, identificaram produzir e/ou implementar estratégias de comunicação e/ou planos como parte dos 3 maiores desafios dentro de sua instituição. O governo de alguns países, como o Equador, intensificou seu apoio ao desenvolvimento e avaliação de planos de comunicação ministerial com a criação de um comitê de revisão que supervisiona o conteúdo dos planos e monitora sua avaliação no final do ano (Quadro 5.2).

### Quadro 5.2. Comitê de revisão dos planos de comunicação ministerial no Equador

A Secretaria Geral das Comunicações no Equador, localizada no Gabinete do Primeiro Ministro, está encarregada da comunicação de todo o governo. Em sua capacidade, a secretaria é responsável pela revisão e aprovação de todos os planos de comunicação ministerial para garantir que as atividades estejam em linha com sua estratégia global de governo.

Para traduzir a estratégia em ação, a secretaria criou um Comitê de Revisão dos Planos de Comunicação interno (*Comité de Revisión de Planes de Comunicación*) para revisar, analisar e aprovar diretrizes específicas do ministério. Nesse sentido, o comitê revisou um total de 110 documentos, dos quais 65 planos de comunicação foram aprovados e 17 projetos de investimento em comunicação endossados.

Fonte: OECD (2021<sup>[2]</sup>), *OECD Report on Public Communication: The Global Context and the Way Forward*, <https://dx.doi.org/10.1787/22f8031c-en>.

Para garantir a tradução da visão estratégica em ação, o governo também deveria considerar o envolvimento direto de representantes da comunicação pública dos ministérios em exercício no atual processo de planejamento estratégico e priorização. Essa abordagem abrangente não apenas enriqueceria a qualidade de seu conteúdo, mas também permitiria uma melhor articulação das prioridades de política, com entidades, tais como o SAM para diferenciar a comunicação política da pública. O governo da Turquia, por exemplo, envolveu diretamente o pessoal do governo, além de liderança política, no desenvolvimento de sua estratégia de comunicação de 2019 para essa finalidade (Quadro 5.3).

### Quadro 5.3. Consultas internas para a estratégia de comunicação do governo de 2019 na Turquia

Em 2019, o governo da Turquia criou o Comitê de Planejamento Estratégico, reunindo autoridades de alto escalão dentro da instituição e pessoal do Departamento das Comunicações (DoC). Como parte do processo de planejamento estratégico, o comitê organizou reuniões semanais cujos estudos conduzidos pelos subcomitês temáticos do Departamento de Desenvolvimento Estratégico foram avaliados. Esses estudos compilaram uma série de necessidades, comentários e dados sobre prioridades estratégicas de partes interessadas internas e externas coletados por meio de pesquisas.

Para complementar essa abordagem, o governo lançou um programa de treinamento para aumentar o entendimento das atividades dentro da estratégia em todos os níveis do DoC e além para ganhar feedback sobre as ações e políticas implementadas, trocar informação e incentivar a comunicação em duas vias. Além disso, as pesquisas de satisfação e entrevistas do grupo foram conduzidas com o pessoal para medir suas visões, atitudes e percepções além de identificar os níveis de satisfação. Com base nessas reuniões e iniciativas, a estratégia de comunicação de 2019 do governo foi minutada e finalizou a minuta de feedback, recomendações e ideias recebidas de todo o pessoal do governo.

Fonte: OECD (2021<sup>[2]</sup>), Report on Public Communication: The Global Context and the Way Forward.

### ***Profissionalizando capacidades para a aplicação estratégica de comunicação pública***

A profissionalização da função de comunicação pública é essencial em um ambiente caracterizado pelo rápido desenvolvimento tecnológico e desafios cada vez mais multifacetados. Na verdade, as qualificações normalmente utilizadas dentro do setor público são conhecidas por não estarem em ritmo acelerado de mudança nas sociedades onde visam sustentar e melhorar (OECD, 2019<sup>[10]</sup>). Assim, os investimentos nas capacidades profissionais das pessoas que conduzem o trabalho diário de comunicação pública podem impulsionar a capacidade do governo em responder aos desafios urgentes do século 21.

A administração estratégica de RH é uma ferramenta efetiva para melhorar a eficiência, qualidade e resposta de uma gama de serviços do governo, dos quais a comunicação não é uma exceção. Nesse sentido, a Recomendação do Conselho sobre a Liderança de Serviço Público e Capacidade da OCDE (2019<sup>[10]</sup>) define três pilares centrais garantindo que o serviço público é adequado para sua finalidade, a saber uma cultura e liderança direcionada de valores, investindo em servidores públicos capacitados e efetivos e sistemas de emprego responsivo (OECD, 2019<sup>[11]</sup>). Para isso, os governos desempenham um papel central para desempenhar do início do estágio de planejamento da força de trabalho, por meio do treinamento e desenvolvimento de talentos da gestão de desempenho (Visser and Van der Togt, 2016<sup>[12]</sup>). Uma abordagem sistêmica para a gestão de pessoas pode fornecer maneiras concretas de obter um serviço público mais produtivo, responsivo e responsável. Isso inclui avaliar as competências necessárias e disponíveis em relação às prioridades estratégicas e requisitos, conseqüentemente definindo novas publicações, garantindo políticas que atraiam e retenham conhecimento por demanda, concebendo medidas de modelagem da capacidade em linha com as competências e necessidades de capacidade, avaliando e recompensando o desempenho, talento e inovação.

Conforme o anteriormente descrito, o governo do Brasil possui um órgão relativamente bem estabelecido de comunicadores públicos na SECOM. Com um efetivo de mais de 100 pessoas trabalhando em tempo integral e dedicadas a competências específicas, a equipe de comunicação pública é altamente especializada. Essas equipes conduzem a comunicação em nome do CdG e fornecem orientação estratégica aos ministérios, empresas públicas e outras entidades do Poder Executivo Federal. As equipes

dedicadas da instituição focam em áreas como: desenvolvimento de estratégias de comunicação; campanhas de comunicação; coleta de visões; relações com mídia e comunicações digitais; comunicação de crises; comunicação interna; avaliação; e contenção de desinformação. Enquanto que a maioria dos membros do efetivo são servidores civis, a nomeação política de papéis de alto escalão pode representar riscos no sentido de diferenciar prioridades políticas da comunicação pública que estruturam o trabalho dessas equipes.

Similarmente à maioria dos países-membros da OCDE, a gestão estratégica de RH foi não obstante enfatizada pela SECOM como um dos principais desafios para implementar competências de comunicação. Apesar do quão bem essa função está de recursos, as autoridades indicadas que implementam os planos de comunicação, comunicando durante uma crise e avaliando a comunicação pública como áreas específicas que requerem assistência adicional da perspectiva da gestão de RH. Os resultados da pesquisa revelaram que esses desafios centram na ausência de capacidades técnicas do efetivo para garantir a entrega de tarefas altamente especializadas, em vez de disponibilidade de RH. Isso é devido ao fato de que as unidades de gestão de RH estão, muitas vezes, sobrecarregadas com tarefas administrativas e possuem recursos limitados e capacidades para uma gestão de pessoas mais estratégica (OECD, forthcoming).

Como o braço do governo que dá suporte de comunicação aos ministérios, esforços são necessários para adiantar a profissionalização do efetivo dentro da SECOM e além. No presente, os resultados da pesquisa da OECD revelaram que não há um sistema de treinamento formal em curso. De fato, essa função particular é a única das 11 competências de comunicação para a qual a SECOM não tem uma equipe dedicada, pois está externamente contratada em base *ad hoc*. Além disso, dentro das estruturas existentes, não há nenhuma competência consistentemente definida que requer que comunicadores públicos e servidores públicos sejam mais amplos, pois há pré-requisitos de contratação ou a serem adquiridos por meio do treinamento prático (OECD, 2019<sub>[11]</sub>). Em vez disso, empregar práticas que sigam o padrão do mercado para fins educacionais e competências de comunicação não é distinto de outros campos de conhecimento, tais como ciências sociais, política ou relações internacionais. Quando em serviço, o efetivo é treinado para conduzir o trabalho da SECOM em base *ad hoc*, por facilitadores internos ou externos, mediante solicitação ou conforme a disponibilidade. Além disso, o treinamento disponível foca em capacidades técnicas, uso de software específico ou condução de funções específicas do trabalho, tais como relações de mídia ou uso de mídia social, em vez de entendimentos teóricos ou estratégicos mais amplos da disciplina.

Em linha com a revisão da OCDE sobre Competências de Inovação e Liderança no Setor Público do Brasil (2019<sub>[11]</sub>), os governos desenvolveram um programa de treinamento abrangente focado em funções-chave estratégicas para fortalecer a profissão de comunicação pública. O currículo de treinamento para comunicadores públicos pode ajudar a promover o alcance, relevância e sustentabilidade de oportunidades de desenvolvimento profissional (Quadro 5.4). Esses esforços suportam a profissionalização das capacidades de comunicação estratégica, tais como governo aberto, segmentação do público, narrativas, ciência de dados e avaliação do impacto.

#### Quadro 5.4. Currículo da academia de setor público na Holanda para comunicadores públicos

A Academia de Comunicações do Governo ajuda o governo central a apoiar a profissionalização e treinamento de servidores civis na função de comunicação, e representa o centro de conhecimento e experiência do Serviço Público e de Comunicação do Ministério de Assuntos Gerais. Seu principal papel é ajudar o pessoal de comunicação a formar conhecimento profissional, manter-se atualizado em tendências respectivas dentro de seus campos, desenvolver vias de aprendizado e criar redes interministeriais.

Todos os cursos de treinamento são agrupados em um programa de treinamento coerente, chamado Linha de Aprendizado. O objetivo é criar um treinamento mais uniforme da equipe de comunicação, empregabilidade em todo o governo e *networking*. Os cursos estão disponíveis apenas a servidores civis. A academia oferece uma ampla gama de cursos e treinamento que incluem: um curso introdutório sobre comunicação no governo nacional; treinamento profissional para editores experientes, funcionários de imprensa e redatores; módulos sobre compartimento e comunicação visual; assessoria estratégica e conexão com a liderança e podcasts e criação de conteúdo.

Além disso, a academia organiza reuniões para estimular o compartilhar de conhecimento por meio de webinars em temas atuais, conferências anuais para a comunicação do governo, assim como redes de aprendizado em torno de temas específicos (tais como inclusão ou Instagram) no qual os colegas compartilham conhecimento por meio de reuniões online e o registram para disseminação. Além de cursos de treinamento, as redes de aprendizado e webinars de conhecimento, a academia oferece uma plataforma online, *Ons CommunicatieRijk*, onde profissionais de comunicação podem compartilhar conhecimento, fazer perguntas e aprender com os colegas.

Para o serviço especial conduzido pela produção da academia, vale dizer que a administração do Grupo de Comunicação, um grupo de 40 assessores em comunicação estratégica e secretários de imprensa, principalmente autônomos, assinou um contrato de estrutura com o governo central. Esses assessores podem ser contratados por ministérios sempre que estiverem deficientes ou para trabalhos ou projetos específicos.

Fonte: OECD (2021<sup>[2]</sup>), *OECD Report on Public Communication: The Global Context and the Way Forward*, <https://dx.doi.org/10.1787/22f8031c-en>.

Desenvolver padrões para servidores civis responsáveis pela comunicação e definição de uma estrutura central de capacidade para os postos de trabalho também poderia solidificar os ganhos obtidos até o momento em termos de estabelecimento de uma estrutura robusta para a comunicação pública no Brasil. Nesse sentido, a SECOM deveria coordenar junto com a Casa Civil e o Ministério da Economia para desenvolver uma estrutura de competência para a profissão de comunicação pública. Isso poderia definir os diferentes níveis de competência segundo o nível de cargo. Ainda, a SECOM poderia trabalhar para definir claramente as responsabilidades do trabalho de profissionais de comunicação e delinear uma estrutura para o desenvolvimento de carreira que promova oportunidades de mobilidade e desenvolvimento profissional. Essa é uma prática defendida por países, tais como Canadá, França e o Reino Unido, que permite uma clara definição de pontos de entrada de trabalho, aberturas para progresso de carreira vertical e horizontal e oportunidades para o desenvolvimento profissional em termos de treinamento e competências (Quadro 5.5).

### Quadro 5.5. Estruturas de Competência em Comunicação Pública nos Países-Membros da OECD

#### Canadá

No Canadá, as responsabilidades dos peritos em comunicação são definidas como desenvolver e implementar estratégias de comunicação e informação, analisar as necessidades de propaganda e planos de desenvolvimento, anunciar atividades e eventos e manter relações com a mídia. Além disso, tarefas específicas incluem coletar, pesquisar e elaborar material de comunicação interno e externo, avaliar estratégias de comunicação e coordenar entrevistas e conferências de notícias. Os profissionais de comunicação também devem agir como porta-voz para a organização, e conduzir pesquisas de opinião pública e comportamento para identificar os interesses e preocupações dos grupos-chave em questão por sua organização.

### França

O diretório de profissões de comunicação pública na França define o conhecimento e competências específicas exigidas, incluindo desenvolver e conduzir a estratégia de comunicação geral da instituição e supervisionar a implementação, coordenação e avaliação. Em particular, os gestores de comunicação são responsáveis por coordenar as redes internas e externas, comunicar em situações de crise, desenhar e implementar campanhas globais de comunicação, gerenciar o orçamento e configurar um sistema para avaliar as ações de comunicação.

### Reino Unido

A Estrutura de Carreira do Serviço de Comunicação do Governo do Reino Unido (GCS) visa orientar autoridades públicas que buscam progredir em suas carreiras no campo de comunicação pública. A estrutura se desdobra em papéis em níveis diferentes, permitindo que servidores civis identifiquem competências e melhor compreendam o que se espera de cada papel. Para isso, a estrutura de carreira define papéis por todas as disciplinas de comunicação, incluindo assuntos externos, marketing, comunicação interna, mídia e comunicação estratégica e elabora os papéis e as grades disponíveis dentro de cada disciplina. Especifica diferentes rotas para o avanço vertical e horizontal na profissão, o que inclui movimento interno, recrutamento direto convencional e programas de desenvolvimento acelerado. A estrutura ainda descreve os elementos principais na avaliação de candidatos: experiência, pontos fortes, capacidade, técnica e comportamentos.

A estrutura de carreira também apresenta a oferta de desenvolvimento do GCS, que engloba uma ampla gama de oportunidades para construir competências e expandir o conhecimento, incluindo cursos, treinamento, *networking* e oportunidades de melhoria. Por fim, os perfis de carreira na forma desses estudos de caso são incluídos para exemplificar as oportunidades disponíveis por todo o GCS.

Fonte: OECD (2021<sup>[2]</sup>), *OECD Report on Public Communication: The Global Context and the Way Forward*, <https://dx.doi.org/10.1787/22f8031c-en>.

## Promover o uso de visões e avaliações para a comunicação orientada por evidências

A comunicação orientada por evidências é essencial para enfrentar os complexos desafios do século 21. Essa abordagem cria um entendimento sólido dos fatores que moldam a mídia e o ecossistema de informações, níveis de sensibilização do público, atitudes e hábitos, assim como efeitos em curto, médio e longo prazos das atividades de comunicação (OECD, 2020<sup>[13]</sup>). Por meio da coleta, análise e uso de dados, os governos podem criar capacidades de supervisão estratégica e conhecimento para melhorar a qualidade de processos de tomada de decisão. Uma comunicação orientada por evidências também está no cerne da promoção do setor público direcionado a dados, que busca “gerar valor público por meio da reutilização de dados no planejamento, entrega e monitoramento de políticas públicas” (OECD, 2020<sup>[14]</sup>).

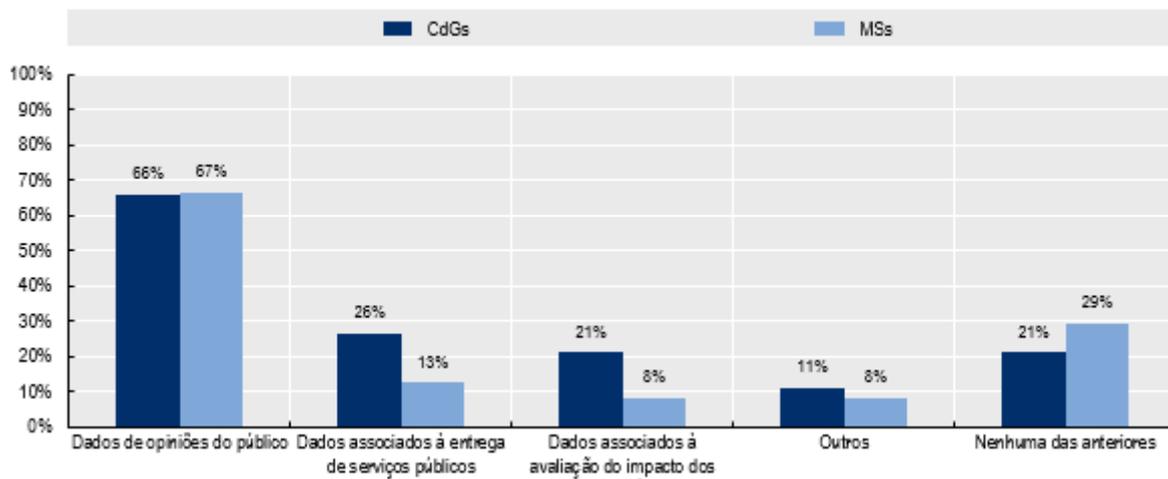
Atrás desse cenário, os dados se tornam um ativo essencial para o design de comunicação orientada à estratégia nos CdGs por todos os países parceiros importantes da OCDE, incluindo o Brasil (OECD, 2021<sup>[2]</sup>). As evidências da pesquisa da OCDE indicam que 30 dos 38 CdGs utilizam dados para informar a concepção de iniciativas de comunicação. Sua aplicação tem notavelmente permitido que os CdGs conduzam uma visão de todo o governo, planejem campanhas, apontem e compartilhem mensagens e precisamente avaliem sua eficácia (GCS, 2018<sup>[15]</sup>). Embora o uso de visões tenha se tornado integrado na profissão, as evidências sugerem que os governos ainda precisam explorar seu valor estratégico para entregar comunicações mais transparentes e responsivas. Como no caso do Brasil, uma larga parcela de CdGs principalmente recai em análise de impressão de mídia social, com uma capacidade limitada de coletar dados associados à entrega de serviços públicos e sua avaliação de impacto (Figura 5.2).

Por esse motivo, essa seção explora os desafios e as oportunidades para o governo do Brasil alavancar uma abordagem mais direcionada às evidências para se comunicar com os cidadãos. Iniciará analisando o uso de visões do público dentro da SECOM para efetivamente segmentar e personalizar mensagens e canais para as necessidades de diferentes grupos populacionais – em particular, aqueles tradicionalmente sub-representados na produção de políticas. A seção ainda explora o papel da avaliação como um instrumento para não apenas avaliar a eficácia da comunicação, mas também melhor exibir sua contribuição direta aos objetivos-chave da política.

### **Potencializando visões do público em apoio à comunicação centrada no cidadão**

O papel da comunicação vai além de informar e aumentar a conscientização: é um instrumento de mudança. Pode tratar das emoções das pessoas, valores ou percepções de normas sociais para, em contrapartida, elaborar políticas e reformas aceitáveis ou até mesmo convincentes para os cidadãos em linha com suas necessidades. Além de uma simples entrega de informação, o uso de visões do público para informar comunicação pode ajudar na entrega de mensagens personalizadas para aumentar a conscientização de reformas-chave, expandir o alcance de todos os segmentos da sociedade e suportar o desenvolvimento e a adoção de políticas e serviços públicos.

**Figura 5.2. Tipos de dados utilizados pelos CdGs para informar atividades de comunicação digital**



Observação: MSs: Ministérios da Saúde. A Áustria não forneceu respostas a essa pergunta. Outras opções se referem a estatísticas de mídia social.  
Fonte: OECD (2020), Centre of Government Survey: “Understanding Public Communication”.

Nesse sentido, a coleta de opiniões se define como “a condução de pesquisa em diferentes segmentos da população para obter um entendimento mais profundo de suas motivações, fatores impeditivos, medos, hábitos de consumo de mídia e níveis de entendimento em um assunto particular” (OECD, 2020<sup>[1]</sup>). Notavelmente, implica no processo contínuo para entender os efeitos das atividades por todo o ciclo de comunicação – da fase de pesquisa *ex ante* à avaliação de seu impacto.

A coleta de opiniões do público para informar comunicação é uma prática estabelecida no trabalho da SECOM. Segundo os resultados da pesquisa da OECD, a SECOM coleta opiniões do público em nome do governo federal para informar seu planejamento de comunicação na fase de concepção de cada campanha, principalmente por meio de pesquisas, grupos focais e monitoramento online de mídia social. Nessa capacidade, a SECOM desenvolveu um manual dedicado (Manual de Monitoramento) para garantir o monitoramento consistente do efeito da comunicação pública no cenário de mídia e online (Quadro 5.6).

### Quadro 5.6. Manual de Monitoramento de Mídia Social da SECOM

O manual desenvolvido pela SECOM delinea o processo de monitoramento sobre mídia social conduzido em nome do governo federal. Por meio da ferramenta BrandWatch, a SECOM utiliza processos inteligentes de *machine learning* para conduzir análise de sentimento, monitorar os efeitos das mensagens e identificar novas oportunidades para produzir e disseminar o conteúdo. Como parte de seus objetivos, a diretriz também salienta medir o desempenho de mídia social face à estratégia de comunicação. Os dados são complementados com opiniões do Dashboard de Parlamentares, que centraliza informações sobre as principais discussões de política por meio da exibição de análise de sentimento, menções e relatórios publicados.

Fonte: Trabalho próprio, com base nas resposta do Brasil para a OECD (2020<sup>[11]</sup>), “OECD Centre of Government Survey: Understanding public communication”, OECD, Paris.

Apesar de a SECOM ter desenvolvido capacidades para coletar e monitorar dados sobre as percepções do público, interesses, necessidades e hábitos, as evidências indicam a necessidade de fortalecer a aplicação estratégica dessas visões na prática. Além de identificar a “segmentação de públicos para personalizar as comunicações” e a “personalização de canais de comunicação” como objetivos primários para o uso de análise de público, os resultados da pesquisa da OECD revelaram que essas opiniões não são consideradas um dos critérios mais importantes para determinar os canais de comunicação. Em linha com essas descobertas, as partes interessadas durante as entrevistas de revisão por pares indicaram que os desafios persistem na potencialização de visões coletadas para efetivamente segmentar os públicos, personalizar comunicados e alcançar públicos previamente inexplorados.

Em linha com os objetivos da SECOM, há uma oportunidade para expandir capacidades presentes de visões do público para garantir a relevância e o alcance das comunicações para segmentos vulneráveis. Atualmente, os resultados da pesquisa da OECD sugerem que o trabalho da SECOM não visa especificamente certos grupos, tais como jovens, idosos, minorias étnicas, pessoas com deficiências e a comunidade LGBTQ+. Combater as atuais desigualdades de comunicação será fundamental para tratar de lacunas de informação e fornecer oportunidades de engajamento significativas para grupos tradicionalmente sub-representados a formulação de políticas. No contexto da COVID-19, o uso de linguagem simples e a personalização de material de comunicação pelos CdGs provaram ser críticos no compartilhamento de informações complexas com diferentes segmentos marginalizados (OECD, 2020<sup>[16]</sup>).

Os esforços para fortalecer as capacidades nesse sentido serão fundamentais, pois governos como o Brasil devem contender com a captura de atenção dos cidadãos em um ecossistema de mídia concorrido que sofre da sobrecarga de informações e com a proliferação de desinformação e falta de informação. Fundamentar a comunicação em evidências será central para despolitizar mensagens-chave, fornecendo informações confiáveis, claras e seguras e desempenhando um papel construtivo no fortalecimento do ecossistema de mídia e informação mais amplamente. Para essa finalidade, a SECOM poderia considerar investir em treinamento para os funcionários explorarem todo o potencial do processamento de linguagem natural e técnicas de segmentação inteligente que poderiam se beneficiar das atuais ferramentas utilizadas para o monitoramento de mídia social. Nessa capacidade como nó central de inteligência, a SECOM também deve refletir na possibilidade de colaborar com a Subsecretaria de Articulação e Monitoramento (SAM) e a Casa Civil para desenvolver um *dashboard* (potencialmente a plataforma *Governa* descrita no Capítulo 4) e compartilhar dados do público coletados com os comunicadores públicos por todo o governo. Isso poderia permitir que setores-chaves tenham acesso a informações valiosas em tempo real, para alinhar a direção estratégica da comunicação dentro do governo, como ocorre no Reino Unido (Quadro 5.7).

### Quadro 5.7. *Dashboard* das Visões do GCS do Reino Unido para Comunicadores Públicos

O GCS do Reino Unido está promovendo a implantação de mensagens direcionadas por dados e opiniões por meio de visões e *dashboard* de avaliação para comunicadores públicos. Essa plataforma é informada por grupos diários e pesquisas que coletam informações no espírito do público, a conversa social em torno do assunto e o estado da opinião pública sobre as medidas do governo. O GCS do Reino Unido também conduz 3 a 4 grupos focais semanais para coletar opiniões qualitativas e, em contrapartida, diretamente compartilhar essas informações em torno do governo para informar a orientação da estratégia de comunicação da COVID-19 e campanhas.

### **Avaliar a contribuição de comunicação pública para os principais objetivos de política**

A avaliação é um bloco principal de construção de comunicação orientada às evidências. Da forma descrita no Capítulo 4, é definida pela OECD como “a avaliação sistemática e objetiva de um projeto em andamento ou concluído, programa ou política, sua concepção, implementação e resultados... para determinar a relevância e consecução de objetivos, eficiência, eficácia, impacto e sustentabilidade” (OECD, 2020<sup>[17]</sup>). Diferentemente da prática de monitoramento – entendida como a coleta sistemática de dados para medir o progresso – a avaliação fornece aos formuladores de políticas informações acerca da relevância e do impacto das iniciativas, propiciando a incorporação das lições aprendidas para melhorar a qualidade de processos de tomada de decisão.

Os mecanismos de avaliação e sua aplicação sistemática são indispensáveis para que os governos garantam que as prioridades de comunicação pública respondam às necessidades de crescimento dos cidadãos e suas expectativas. Em primeiro lugar, essa prática pode sustentar processos de comunicação mais efetivos, analisando se as iniciativas atingiram seus públicos-alvo e atingiram suas metas pretendidas. Para isso, a avaliação pode oferecer visões pontuais sobre os desafios ou consequências acidentais para ajudar um dado curso de ação. Em segundo lugar, a avaliação pode promover o aprendizado ao criar evidências sobre o que funciona e o que não para informar o desenvolvimento de comunicações futuras (OECD, 2020<sup>[17]</sup>). Quando aplicadas consistentemente, podem apresentar visões sobre as relações entre políticas, sua comunicação e o impacto de mensagens específicas. Por fim, a avaliação pode reforçar o funcionamento de mecanismo de prestação de contas (*accountability*), fornecendo dados de desempenho sobre se certos esforços estão entregando face a seus recursos alocados (Macnamara, 2020<sup>[18]</sup>).

No entanto, as evidências da OCDE revelam que a prática de avaliação no contexto de comunicação pública permanece subutilizada na maioria dos países, incluindo o Brasil (OECD, 2021<sup>[2]</sup>). De fato, uma grande proporção de CdGs pesquisados (14 dos 38) consideram a avaliação como uma das três competências mais desafiadoras dentro de sua incumbência, devido ao efetivo capacitado insuficiente, uma falta de coordenação entre os departamentos e orçamentos limitados. Além desses desafios institucionais, as descobertas também sugerem a ausência de estruturas formais, o foco na medição resultante e a ligação ausente com os objetivos organizacionais e de política como inibidores que limitam sua aplicação. Essas dificuldades não são uma exceção no Brasil, quando a avaliação também foi considerada a terceira competência mais desafiadora e percebida como de baixo valor agregado.

Apesar dos recentes esforços para desenvolver uma cultura de avaliação no Brasil, da forma detalhada no Capítulo 4, a ausência de uma metodologia institucional para avaliar a comunicação pública prejudicou a SECOM de alavancar por completo seu potencial. Considerando que o reconhecimento da avaliação em sua estratégia de comunicação é também um importante passo à frente, não inclui processos concretos nem constrói mecanismos *de jure* (ou seja, regulação, procedimentos formais, incumbências oficiais) ou *de facto* (ou seja, estruturas, diretrizes e procedimentos) para sua institucionalização por todas as entidades.<sup>6</sup> Segundo

os resultados da pesquisa da OCDE, essa falta de institucionalização delegou na aplicação *ad hoc* de práticas, exacerbando a confusão entre os conceitos de “monitoramento” e “avaliação”. Para essa finalidade, são necessários esforços para estabelecer uma estrutura sistemática articulada com a SAM e a Casa Civil para esclarecer processos, alinhar esforços de avaliação em silo e melhorar a comparabilidade e a consistência de dados coletados com o passar do tempo. Por exemplo, o governo de Nova Gales do Sul, Austrália (NSW) desenvolveu uma estrutura para avaliar visões, resultados e o impacto para garantir a coerência por todas as instituições do governo (Quadro 5.8).

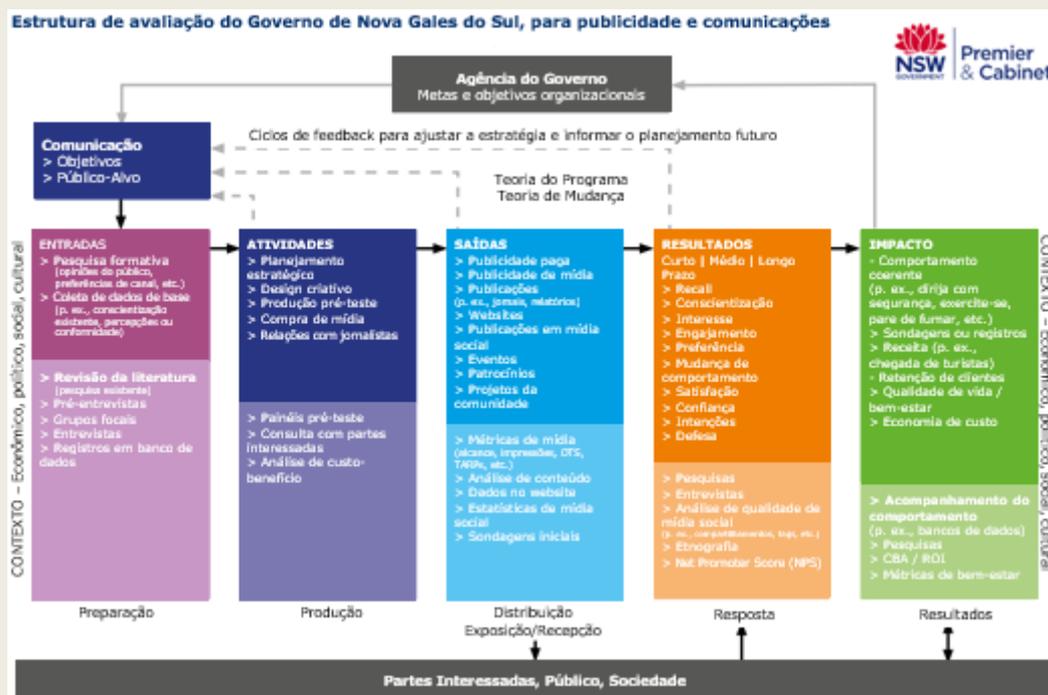
### Quadro 5.8. Institucionalizar avaliações em Nova Gales do Sul, Austrália

A estrutura de avaliação do governo de NSW busca garantir a entrega da comunicação pública efetiva, esclarecendo os objetivos, identificando os diferentes públicos e medindo o impacto das atividades por meio de uma abordagem institucional. A estrutura estabelece os seguintes princípios norteadores:

1. Estabelecer objetivos de comunicação específicos, mensuráveis, orientados à ação, realistas e vinculados a um prazo (SMART) que estejam alinhados às metas-chave do governo.
2. Adotar uma abordagem “lógica do programa”, identificando visões, atividades, conclusões, resultados e impacto.
3. Incorporar ciclos de feedback por todo o projeto para refinar a estratégia e ajustar as táticas.
4. Considerar as necessidades das partes interessadas ao estabelecer objetivos de comunicação.
5. Levar em consideração o contexto global econômico, social, cultural e político.

A estrutura é complementada por um conjunto de diretrizes para garantir sua implementação efetiva. O documento norteador delinea 20 etapas da identificação dos objetivos para a seleção da metodologia de avaliação e os estágios finais de comunicação e avaliação dos resultados.

Figura 5.3. A estrutura de avaliação de NSW para publicidade e comunicações



Fonte: Trabalho próprio dos auditores com base no Governo de Nova Gales do Sul (n.d.), *NSW Evaluation Framework Implementation Matrix*, <https://www.nsw.gov.au/sites/default/files/2020-03/Evaluation%20Framework%20Implementation%20Matrix.pdf>.

Em termos do que foi avaliado, as evidências da OCDE identificaram um foco proeminente sobre a avaliação das conclusões em vez de resultados e impacto, que pode limitar a relevância dos resultados. As avaliações conduzidas pela SECOM focam principalmente no desempenho de comunicação digital por meio de ferramentas de inteligência artificial (IA), com a aplicação de pesquisas *ex post* para identificar o alcance e as impressões de audiência nas campanhas. Durante as entrevistas de pares da OCDE, foi compartilhado o exemplo da reforma da previdência social, que ilustrou a capacidade da SECOM em coletar dados por meio de canais de mídia social. Embora essas informações sejam cruciais para avaliar a urgência e o alcance das iniciativas, o desempenho de mídia social por si só não é suficiente para informar efetivamente a política e medir o impacto de comunicação pública. Além dessas métricas, avaliar os efeitos da comunicação pelas mudanças nos níveis de participação de partes interessadas, a mudança de comportamento e a captação de serviços públicos poderia ser um passo importante nesse sentido. O governo de NSW desenvolveu um roteiro para avaliar as métricas de impacto – tais como um comportamento coerente, qualidade de vida, economia de custo e aprovação de políticas – com métodos de coleta de dados propostos para sua aplicação consistente por todas as instituições (Quadro 5.9).

### Quadro 5.9. Avaliar o impacto da comunicação pública em Nova Gales do Sul, Austrália

Uma matriz de implementação de avaliação complementa as diretrizes do governo de Nova Gales do Sul (NSW), fornecendo em maiores detalhes segundo cada estágio de estrutura. Incluem breves descrições ou definições, etapas-chave, exemplos, métricas e marcos, além de métodos para gerar dados de avaliação.

A matriz enfatiza a importância de uma abordagem de toda a sociedade ao considerar as partes interessadas e outros públicos por todo o processo de comunicação. De fato, ao identificar as atividades de comunicação e resultados, a avaliação é necessária para quantificar a extensão na qual um diálogo de duas vias se apoia nas partes interessadas, notavelmente em termos de propaganda, publicidade de mídia e informações de website. Reconhece a importância de identificar as necessidades, preocupações, experiências e respostas das partes interessadas e cidadãos, em relação a programas específicos e suas mensagens. Além disso, ressalta a inclusão de fatores econômicos, sociais, culturais e políticos ao estabelecer objetivos e conduzir avaliações, a fim de reajustar consistentemente e revisar as metas.

Table 5.2. Indicadores de avaliação como parte da matriz de implementação em NSW

ESTÁGIOS NA COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA	ENTRADA DE DADOS	ATIVIDADES	SAÍDA DE DADOS	RESULTADOS		IMPACTO
				Curto prazo >	Longo prazo	
Breve descrição	O que é necessário para planejar e elaborar comunicação efetiva	O que é feito para produzir e implementar a comunicação	O que é implementado ou feito que atinja e envolva o(s) público(s) alvo	O que o(s) público(s) alvo extrai(em) da comunicação e respostas iniciais	Quais os efeitos sustentáveis que a comunicação tem nos públicos-alvo	Quais resultados são gerados, total ou parcialmente, pela comunicação
Principais etapas	Planejamento e preparação	Produção Distribuição	Exposição Recepção	Atenção Sensibilização Entendimento Aprendizado Interesse Engajamento Consideração	Mudança de atitude Satisfação Confiança Preferência Intenção Compromisso Defesa	Ação/mudança de comportamento do público-alvo em linha com os objetivos Organização ROI Mudança social/política Mudança organizacional (vide os exemplos abaixo)
Exemplos	Pesquisa formativa Coleta de dados de base Orçamento Alocação de recursos	Novidade de design criativo, efeito, relevância Anunciar desenvolvimento de	Inserção de anúncios Conteúdo web postado Volume de publicidade Brochuras	Visitas na web Visualizações de páginas Visualizações de vídeos Discussão de mídia	Valor de marca Discussão de mídia social Feedback positivo	Receita Economia de custo Compliance (p. ex., redução do consumo de álcool ao dirigir)

	(p. ex., pessoal, agências)	campanha Escrita (p. ex., comunicados à imprensa, brochuras) Relações de mídia Desenvolvimento de website Desenvolvimento de site de mídia social (p. ex., blogs, páginas no Facebook) Desenvolvimento da publicação Gestão de eventos Patrocínios	Notícias Vídeos Eventos realizados Publicações de mídia social (p. ex., em blogs, Facebook) E-mail/marketing digital Projetos de engajamento da comunidade	social, compartilhamento, etc. Comentários publicados Registros Assinaturas Pesquisas	Análises positivas Níveis de satisfação Níveis de confiança Experimentação Associação Relacionamentos estratégicos Parcerias	Retenção de clientes/fidelização Retenção de efetivo Benefícios sociais (p. ex., melhoria da saúde pública, qualidade de vida/aumento no bem estar social)
Métricas e Marcos que podem se aplicar	Bases/benchmarks (p. ex., conscientização existente, atitudes, índices de conformidade)	Aquisição de mídia de sucesso Websites/páginas postadas Publicações, eventos, etc. no prazo e dentro do orçamento	Alcance (p. ex., circulação auditada, índices) Impressões Expressão da voz Class. do tom/sentimento Participação em eventos Cliques (CTR) Visitantes únicos Visualizações Custo por clique (CPC) Custo por visualização (CPV) Custo por impressão	Índices de recall Curtidas Seguidores Compartilhamentos Retweets, reblogs Níveis de conscientização Registros Assinaturas Índices de pesquisa Comentários positivos	Índices de satisfação do cliente Índices de satisfação do funcionário Índices de confiança Índices/score de reputação Redução das críticas Endossos Adesões	Alvos atingidos (p. ex., receitas, doações, redução no custo do pedágio) Economias de custo (p. ex., redução nos custos de saúde, giro de pessoal, etc.) Índices de retenção de clientes Retenção de funcionários Opinião pública positiva Aprovação de políticas Suporte público
Métodos que podem ser utilizados	Revisão da literatura Pesquisa social e/ou de mercado (p. ex., pesquisas, grupos focais, entrevistas) Análises de estudo de caso (p. ex., campanhas anteriores, melhores práticas)	Pré-teste Consulta das partes interessadas Revisão por partes/peritos Análise de custo-benefício (ACB) (p. ex., comparar métodos e canais) Relatórios de atividade Estatísticas de distribuição Prêmios criativos	Métricas de mídia (p. ex., circulação, índices de TV) Estatísticas web (p. ex., visualizações, downloads, etc.) TARPs publicitários Monitoramento de mídia Análise de conteúdo de mídia (quantitativo) Análise de mídia social (quantitativo)	Análise de mídia social (qualitativo) Análise de conteúdo de mídia (qualitativo) Pesquisas (p. ex., recall, conscientização) Estatísticas de banco de dados (p. ex., pesquisas, registros) Dados de tendência em períodos	Análise de mídia social (qualitativo) Pesquisas Sondagens Entrevistas Grupos focais Etnografia Netnografia Net Promoter Score (NPS)	Registros de banco de dados (p. ex., pedágios, índices de varredura de câncer, etc.) Dados de CRM Dados de RH Pesquisa entre funcionários Análise de custo-benefício Retorno sobre o investimento (ROI) Qualidade de vida / medidas de bem-estar (p. ex., DALYs)

Fonte: Trabalho próprio dos autores com base no Governo de Nova Gales do Sul (n.d.), *NSW Evaluation Framework Implementation Matrix*, <https://www.nsw.gov.au/sites/default/files/2020-03/Evaluation%20Framework%20Implementation%20Matrix.pdf>

Além da avaliação de iniciativas únicas, a SECOM deveria articular ainda mais a contribuição de comunicação pública para metas de políticas mais amplas que visam o bem comum por meio da avaliação de sua estratégia de comunicação. Embora a estratégia e o plano destaquem a importância de sua avaliação anual, os resultados da pesquisa indicam que as métricas são criadas *ad hoc* para cada atividade de comunicação. Atribuir indicadores-chave de desempenho concretos e bases para cada objetivo poderia sustentar a relação entre comunicação pública e criação de valor, assim como a capacidade de desenvolver dados históricos e comparáveis. Estabelecer uma abordagem holística também poderia aumentar a relevância dos resultados e promover sua aceitação para informar futuro

planejamento de comunicação, além de servir como ferramenta de aumento da conscientização para a liderança política.

## A comunicação promove um governo mais aberto

A comunicação pública desempenha um papel crítico na garantia de uma interface aberta entre o estado e seus cidadãos. Dentro do governo, os esforços de comunicação interna podem sensibilizar as autoridades públicas sobre a importância da participação e de reformas de governo aberto de maneira mais ampla, enquanto disseminar diretrizes, normas e procedimentos apropriados para incentivar a adoção e eficácia dessas políticas (OECD, 2021<sup>[2]</sup>). Externamente, a comunicação pública desempenha um papel essencial na garantia de que as partes interessadas podem engajar com seu governo em questões que mais importam a elas. Utilizar a função de comunicação pública dessa maneira não apenas consolida maior engajamento em torno de reformas-chave, mas também permite que as instituições públicas atinjam os diferentes segmentos da população – além daqueles tradicionalmente na posse do acesso e influência – para melhorar a qualidade dos produtos da política e aumentar a confiança.

A comunicação pública pode permitir o funcionamento efetivo dos três níveis de participação de partes interessadas – de informar a consultar e engajar o público (OECD, 2017<sup>[19]</sup>). O estágio inicial se refere à capacidade do governo de compartilhar informações atualizadas, relevantes e claras que podem ajudar a aumentar a prestação de contas (*accountability*), combater a corrupção e restaurar a confiança no governo. De modo concreto, promover a transparência permite que os cidadãos exerçam sua voz na produção de políticas, monitorem a ação do governo e debatam processos de tomada de decisão pública. As leis de acesso à informação (LAI) constituem a estrutura legal que permite que isso aconteça pois estabelecem as regras para a divulgação proativa e reativa das informações. No entanto, a capacidade de compartilhar informações é necessária, apesar de insuficiente por sua própria conta. Consultar e engajar as partes interessadas por meio de mecanismos de diálogo de duas vias é, portanto, essencial para promover uma diversidade mais ampla de vozes além das tradicionalmente em posse do acesso e influência, evitando capturar políticas e aumentando a relevância dos resultados das políticas (OECD, 2017<sup>[3]</sup>). Como tal, a comunicação efetiva opera de forma que promova mecanismos de diálogo de duas vias em todos os estágios do ciclo de formulação de políticas, entre outros mecanismos (OECD, 2021<sup>[2]</sup>), visando:

- Informar o público sobre a existência de oportunidades de participação e plataformas digitais para o diálogo e a troca sobre principais questões de política.
- Mobilizar as partes interessadas a participarem das consultas e iniciativas inovadoras de participação dos cidadãos.
- Munir as partes interessadas com informações corretas para contribuir significativamente com os processos de tomada de decisão pública.
- Estabelecer oportunidades dedicadas para a sociedade civil, o setor privado e a mídia para expressar sua voz.
- Comunicar como as visões de consultas e processos participativos mais amplos (ou seja, assembleias de cidadãos) estão integrados nas decisões finais de políticas.

Essa seção busca discutir maneiras nas quais a comunicação pública pode ser utilizada em busca de reformas do setor público mais transparentes, inclusivas e participativa no Brasil. Fará isso analisando as atuais práticas de comunicação e identificando as potenciais vias para que a SECOM fortaleça o uso de mecanismos de diálogo de duas vias e impulsione a participação de partes interessadas para atingir todos os segmentos da sociedade, com um foco particular em grupos vulneráveis.

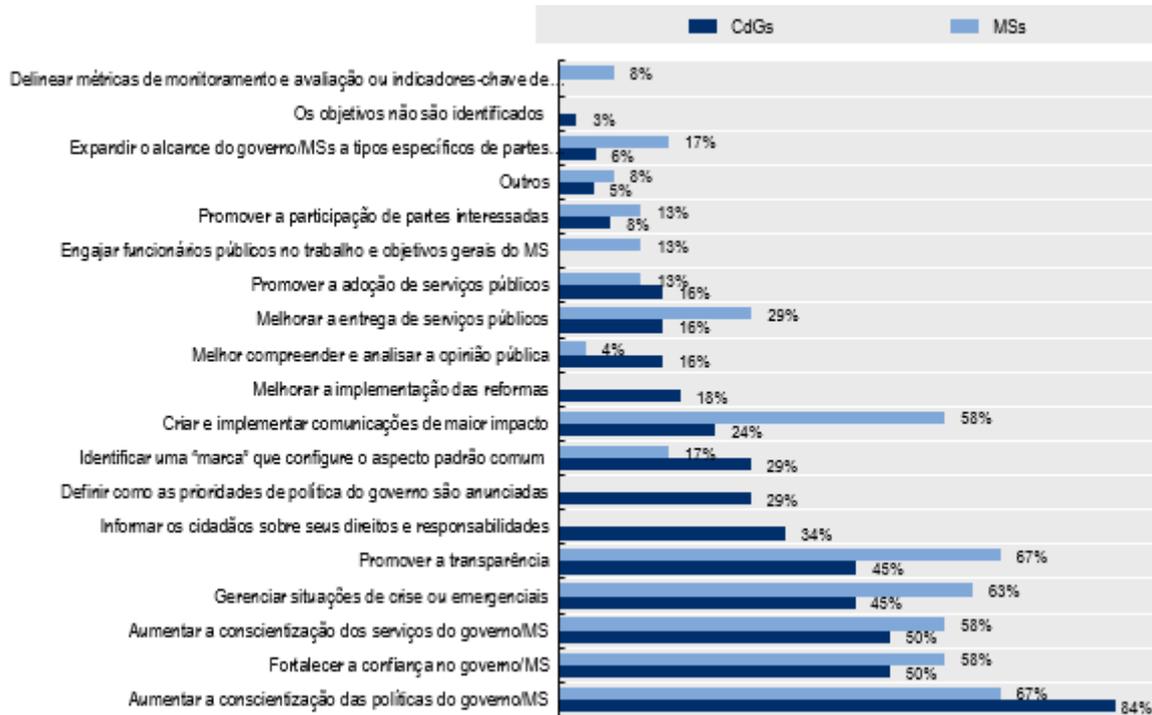
### ***A SECOM poderia adotar mecanismos de comunicação de duas vias para promover o diálogo aberto e significativo com o público***

A comunicação pública pode conciliar a divisão entre governos e cidadãos intensificando a interação entre esses agentes na concepção de políticas e serviços. Além de seu papel no compartilhamento de informações, pode ajudar a estabelecer um diálogo de duas vias com o público, aumentar a conscientização de reformas e alterar comportamentos. A Recomendação do Conselho sobre Governo Aberto da OECD (2017<sup>[3]</sup>) reconhece que a comunicação efetiva pode promover a transparência e incentivar a participação de partes interessadas, tornando um pilar central das reformas de governo aberto de sucesso (OECD, 2017<sup>[19]</sup>).

Apesar do potencial para que a comunicação pública sirva para alavancar um governo aberto, os resultados da pesquisa da OCDE revelam que, na prática, um foco unilateral de compartilhamento de informações predomina sobre o uso de mecanismos de engajamento de duas vias na OECD e países parceiros (OECD, 2021<sup>[2]</sup>). De fato, 35 dos 38 CdGs, incluindo o Brasil, não consideram promover a participação de partes interessadas como uma prioridade nas atividades de comunicação pública (Figura 5.4). Não obstante, uma abordagem fundamentada no princípio de participação é precursora para a promoção de confiança no governo, que é o segundo objetivo de comunicação mais importante selecionado pelos CdGs segundo a pesquisa da OCDE.

Similarmente aos 42% dos CdGs na OCDE e países parceiros, o Brasil considera promover a transparência como um dos 5 mais importantes objetivos de seu trabalho de comunicação. O reflexo de sua importância pode ser traçado na estrutura de transparência do governo, cuja presença pode servir como precursora para promover a participação de partes interessadas na vida pública. A saber, a Lei de Acesso à Informação (LAI - Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011) apresenta a principal estrutura legal para a divulgação proativa e reativa para todos os níveis e agências do governo no Brasil.<sup>7</sup> Outras obrigações para divulgar informações em nível federal constam definidas no Decreto 7.724 (de 16 de maio de 2012), com dispositivos que especificam o que e como as informações devem ser publicadas.<sup>8</sup> Além disso, a política de dados abertos (Decreto 8.777 de 11 de maio de 2016) prevê o desenvolvimento de Planos de Dados Abertos em órgãos federais.<sup>9</sup> Segundo dados da Controladoria Geral da União (CGU), desde 2012, o governo federal recebeu 1.041.823 pedidos de informação. Além disso, após a adoção da Política de Dados Abertos em 2016, mais de 10.393 bancos de dados foram publicados no portal de dados abertos.<sup>10</sup>

Figura 5.4. Objetivos de comunicação prioritários dos CdGs e MSs



Observação: N= 38 CdGs e 24 MSs. O CdG da Áustria não forneceu resposta a essa pergunta.

Fonte: OECD (2020<sub>[1]</sub>), "OECD Centre of Government Survey: Understanding public communication", OECD, Paris.

A implementação continuada da LAI e a disponibilidade de conjuntos de dados abertos pode ser uma força-motriz poderosa na promoção de comunicação mais estratégica e um roteiro para estabelecer um diálogo significativo de duas vias com o público. Nesse sentido, a CGU, como o principal órgão de supervisão para essa estrutura legal, desenvolveu uma série de mecanismos e ferramentas para promover o direito à LAI, tais como guias, manuais e diretrizes para autoridades públicas, assim como vídeos de aumento da conscientização para cidadãos. A CGU também sustentou a organização de eventos de aumento da conscientização para promover o uso de dados abertos por meio de concursos, *hackathons*, *datathons*, reuniões, expedições de dados, treinamento de mídia e de organizações públicas em LAI. Além disso, o governo utilizou ferramentas de comunicação digital, tais como a plataforma Participa + Brasil<sup>11</sup> e o website institucional de governo aberto,<sup>12</sup> para facilitar o acesso às informações e dados, assim como servir como um canal para que os cidadãos enviem feedback sobre a elaboração, implementação e avaliação de políticas e serviços.<sup>13</sup> Algumas dessas ferramentas incluem portais que centralizam informações e dados, tais como o portal da transparência,<sup>14</sup> Fala.BR<sup>15</sup> e o portal de dados abertos,<sup>16</sup> complementado por portais ministeriais sobre áreas temáticas importantes. Embora seja uma estrutura útil para relacionar a comunicação pública e as prioridades de políticas ligadas à transparência, uma maior coordenação entre a CGU, a Secretaria de Governo (SEGOV) e a SECOM poderia ajudar a aumentar a implementação desse direito, em particular, considerando a atual incumbência da SECOM que não explicitamente estende o suporte para a pauta de LAI.

Além disso, o governo do Brasil tomou medidas iniciais para engrenar as comunicações como meio de prestação de contas (*accountability*), mas mais poderia ser feito para abrir os canais para feedback e alinhar prioridades de comunicação com as necessidades dos cidadãos. No presente, o foco da comunicação da SECOM se expandiu da sensibilização em torno do meio de política para comunicar conquistas concretas do governo e medidas de prestação de contas (*accountability*). De fato, a cada 100 dias, o governo movimenta uma campanha para compartilhar informações sobre os principais marcos

atingidos no período. Enquanto a sensibilização é uma condição prévia para a participação, as partes interessadas durante as entrevistas revelaram que as comunicações seguem um modelo de compartilhamento de informações de cima para baixo, com oportunidades limitadas para o diálogo e o feedback dos cidadãos. Isso poderia ser parcialmente explicado por descobertas anteriores no processo de priorização da SECOM que se baseia na incumbência direta do presidente.

Essa abordagem é compatível com a maneira na qual governo do Brasil se comunica por meios digitais. Segundo os resultados da pesquisa da OCDE, a SECOM faz uso de mídia social como o principal canal para sua comunicação, criando um rico cenário de informação online do país. Não obstante, os resultados da pesquisa da OCDE revelam que a comunicação nesse sentido foca em iniciativas de aumento da conscientização de uma única via por meio de vídeo e material visual que compartilha as informações-chave sobre as políticas e seus resultados. Embora o uso de comunicação online tenha permitido que a SECOM divulgasse mensagens-chave de maneira mais direta, rápida e de bom custo-benefício, o uso dessas ferramentas para promover o engajamento e oportunidades de participação disponíveis nunca é priorizado nem faz parte da estratégia de comunicação do governo.

Esse processo para consolidar a presença de mídia social robusta do governo ocorre em paralelo à emergência dos diversos tipos de contas nessas plataformas – daquelas de servidores civis pessoais às próprias figuras políticas. A gestão muitas vezes não verificada das diversas contas de mídia social, além daquelas das instituições públicas, pode aumentar o risco de ampliar narrativa contraditórias, gerando discordância entre outras partes do governo e desfocando os limites entre comunicação política e pública (Murphy, 2019<sup>[20]</sup>). Como tal, estabelecer atribuições claras nas diretrizes existentes é crítica à luz da crescente visibilidade de servidores civis e figuras políticas no Brasil como “embaixadores da comunicação do governo”. Ao mesmo tempo, tudo isso é importante considerando que as comunicações individuais dos próprios líderes políticos de alto nível possam estar propensas a desordens de informação, podendo ser utilizadas para ampliar a disseminação de informações falsas e desinformação.

Com mais de 88% da população ativamente presente nas mídias sociais, o governo do Brasil poderia se beneficiar do uso dessas plataformas de maneira mais estratégica, a saber, buscando alavancar sua interatividade e funções de *networking*. A SECOM poderia criar sua estrutura robusta que governa o uso de mídia social por entidades do governo, que inclui princípios gerais para produzir conteúdo, interagir com usuários e gerenciar riscos de reputação (Quadro 5.10). Os esforços nesse sentido poderiam focar na atualização e expansão dos princípios para contas de mídia social pessoais, institucionais e políticas sustentando uma presença mais coerente por todas essas plataformas. Tal clareza poderia, em contrapartida ajudar as agências do governo a se dedicarem de maneira mais construtiva com o público e fazer uma distinção clara entre o público e a natureza política da comunicação de mídia social. No entanto, à luz do índice moderado de penetração na Internet e níveis de alfabetização digital desiguais por todas as regiões,<sup>17</sup> os mecanismos de engajamento multicanais de duas vias também deveriam ser considerados para conter a crescente divisão digital (OECD, 2018<sup>[21]</sup>).

Para esse fim, o governo do Brasil deveria envidar esforços para convencionar a participação da maneira que planeja e emprega sua comunicação em base regular. De um lado, a SECOM poderia se comunicar mais explicitamente sobre as oportunidades de participação e coordenar com entidades públicas que lideram consultas nacionais ou para um melhor entendimento das necessidades e preocupações dos cidadãos, para, em contrapartida, definir as prioridades em campanhas futuras. Por outro lado, a SECOM deveria promover espaços online para o debate político e feedback por meio de mídia social e das plataformas de participação existentes, tais como Participa + Brasil<sup>18</sup> e Fala.BR. para esse fim, a coordenação mais próxima com as entidades responsáveis encarregadas dessas plataformas, incluindo a Controladoria-Geral da União que conduz a pauta de governo aberto federal, poderia ajudar a SECOM nesse sentido. Isso seria particularmente relevante considerando a estrutura de governança de mídia social do governo, capacidades de escuta social disponíveis por meio de tecnologias de IA e infraestrutura online formal para conduzir as consultas. Estabelecer a comunicação aberta e direta com os cidadãos apoiará a SECOM na busca de seus objetivos prioritários delineados na pesquisa da OCDE, incluindo

“construir a confiança entre governo e cidadãos”, “promover a utilização dos serviços públicos” e “melhorar a entrega de serviços públicos”.

### Quadro 5.10. Manual de Orientação para participação em redes de mídia social do Brasil em 2013

O Manual de Orientação do Brasil visa estabelecer boas práticas e orientar autoridades públicas sobre o uso de redes sociais, visando gerar conteúdo mais atrativo, interagindo com usuários e tratando de crises de maneira eficiente. O manual é dividido em seis categorias principais, cobrindo definições e conceitos básicos, diretrizes de redação e de identidade visual, metodologias, monitorando um código interno de conduta para funcionários e colaboradores, e gestão de crises.

Entre outros, o manual de orientação enfatiza a importância de aumentar a participação e engajamento dos cidadãos. Para esse fim, esse manual recomenda o uso de infográficos como uma primeira etapa, uma vez que são de baixo custo de produção que vídeos e desperta um maior impulso de engajamento que simples textos entre usuários. Também inclui uma seção com os cinco princípios para falar com usuários, em particular quando os cidadãos gostariam de expressar descontentamento com um serviço em particular. Por esse princípio de participação, as diretrizes também incluem uma série de boas práticas em termos de moderar conteúdo online visando estabelecer uma comunicação de duas vias com o público geral.

Fonte: Trabalho próprio, com base no Governo do Brasil/IDB (2013<sub>[22]</sub>) (2013), *Manual de orientación para participar en redes sociales*, <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Manual-de-orientaci%C3%B3n-para-participar-en-redes-sociales.pdf>.

### ***A SECOM poderia intensificar a comunicação de mecanismos participativos para mais políticas inclusivas***

A participação de partes interessadas está enraizada na cultura democrática do Brasil. Por meio de seu sistema de governança federal, o país se beneficia de espaços para o debate político nas esferas nacional e local. A saber, o modelo de participação de partes interessadas é particularmente institucionalizado pela constituição e por órgãos nas esferas inferiores (conselhos e conferências)<sup>19</sup> encarregados de seguir processos de política-chave. No nível do CdG, a Secretaria de Governo (SEGOV) coordena a relação entre a administração federal e mais de 800.000 organizações da sociedade civil segundo o Decreto 9.982 de 20 de agosto de 2019. No entanto, a principal responsabilidade pelo funcionamento dos conselhos locais recai dentro das autoridades do estado, que, assim como na maioria dos países-membros da OCDE, muitas vezes carece de recursos e capacidades que resultam em práticas desiguais entre as regiões.

Esses espaços para a participação no Brasil, no entanto, recentemente enfrentaram uma série de limitações inibindo a capacidade das partes interessadas em engajar no debate sobre as iniciativas de políticas-chave. Após o estabelecimento do Decreto 9.759/2019,<sup>20</sup> uma onda inicial de 50 conselhos e conferências foi dissolvido, limitando a existência desses órgãos apenas para aqueles incumbidos em um decreto específico (Participedia, 2019<sub>[23]</sub>). O Decreto ainda revogou a Política Nacional de Participação Social (Decreto 8243/2014),<sup>21</sup> introduzindo outras restrições ao funcionamento desses órgãos.

Além de restringir os espaços para a participação de partes interessadas, as entrevistas com agentes não governamentais revelaram uma série de desafios que os conselhos e as próprias entidades do governo enfrentam oriundas da natureza *ad hoc* das comunicações. Em primeiro lugar, a ausência de informações consistentes que compartilhe a política em questão foi observada para impedir a capacidade de os membros do conselho participarem e contribuir significativamente para o processo geral. Em segundo lugar, as entrevistas indicaram que as informações são compartilhadas bem abaixo do ideal entre

autoridades de estado, ministérios e a SECOM, resultando em comunicações atrasadas e desalinhadas. Em terceiro lugar, a necessidade de melhor comunicar informações antes e após as consultas foi ressaltada, em particular para indicar como as contribuições foram incluídas na tomada de decisão pública. Para esse fim, os entrevistados observaram esses desafios como riscos potenciais que podem contribuir para um apetite menor da participação no Brasil e aumento da desconfiança entre governo e cidadãos.

Comunicar nos conselhos, seu trabalho e outros mecanismos formais participativos é parte de uma necessidade maior de abrir espaços para o diálogo em todas as fases do ciclo de política e a fábrica institucional no Brasil. Nesse sentido, a SECOM desempenha um importante papel em sua capacidade como nó central de experiência para assessorar e equipar a secretarias e autoridades subnacionais com as ferramentas e competências corretas para comunicar por todos os estágios do ciclo de formulação de políticas – da concepção das comunicações em torno das oportunidades de participação à disseminação dos resultados e seu impacto. Em contrapartida, isso poderia ajudar a intensificar a articulação entre o CdG, os ministérios e as autoridades subnacionais para comunicar com uma única voz. Futuros esforços para promover essa abordagem coordenada poderia se basear na experiência recente de campanhas entre ministérios (por exemplo, Semana do Brasil, Brasil por Brasil e outros) para estabelecer um conjunto de diretrizes e um “pacote de comunicação de participação” para os agentes nacionais, estaduais e do conselho. Um estatuto de comunicação para agentes locais, nacionais e externos também poderia ser concebido para ditar os princípios norteadores e melhorar o profissionalismo das comunicações para participação (Quadro 5.11).

#### Quadro 5.11. Carta Regional MENA-OCDE: Comunicação pública para um governo mais aberto

A Carta Regional do Oriente Médio e Norte da África (MENA) foi desenvolvida visando definir normas e regras para aumentar o profissionalismo de comunicação pública e sua conexão com os princípios de governo aberto. Os objetivos da carta incluem definir valores-chave e princípios, compartilhando opiniões e melhores práticas, reunindo recursos e desenvolvendo comunicações estratégicas. A estrutura da carta ressalta os principais objetivos, princípios norteadores para comunicadores públicos e uma lista de ações que devem ser realizadas. Para isso, abrange metas globais para uma melhor transparência, profissionalismo, colaboração, *networking* e suporte por partes. Por fim, a carta visa intensificar o diálogo de duas vias entre governos e cidadãos e contribuir para um governo mais aberto.

Para esse fim, ainda há uma oportunidade para ligar os esforços existentes com aqueles da agenda de governo aberto federal conduzida pela Controladoria Geral da União para aumentar a conexão entre comunicação e participação. Por exemplo, a Finlândia reconhece a comunicação pública como um pilar central de sua estratégia de comunicação de todo o governo, assim como seu plano de parceria dedicada de governo aberto para transmitir uma visão holística (Quadro 5.12). Essa abordagem poderia ajudar o governo do Brasil na estruturação da comunicação em torno da abertura e promoção de oportunidade de participação de partes interessadas na estrutura de sua agenda de governo aberto de forma mais ampla. Comunicar explicitamente sobre a agenda de governo aberto deveria sustentar uma mudança de narrativa rumo à concepção de governo aberto além de um mecanismo anticorrupção para uma “cultura de governança que promove os princípios de transparência, integridade, prestação de contas (*accountability*) e participação de partes interessadas” (OECD, 2017<sup>[3]</sup>).

### Quadro 5.12. 4º Plano Nacional de Ação da Parceria de Governo Aberto (OGP) da Finlândia, 2019-23

O 4º Plano Nacional de Ação da OGP da Finlândia reconhece a comunicação pública como um de seus oito pilares centrais para efetivamente implementar a agenda de governo aberto do país e como uma alavanca essencial do governo mais amplamente. Ressalta a importância de intensificar a comunicação interna para melhor coordenar e alinhar suas mensagens-chave, assim como sua comunicação externa para estabelecer um diálogo de duas vias com o público. Também salienta a necessidade de garantir que os textos do governo, serviços e reformas sejam claros e facilmente compreensíveis aos cidadãos. Isso monta sobre as Diretrizes de Comunicação Central do país, que define abertura como um dos valores centrais que regem as comunicações na Finlândia.

Como parte de seus compromissos, o plano inclui atividades concretas para intensificar a comunicação entre as esferas do governo, compartilhar boas práticas sobre comunicação efetiva e abrir canais de feedback digital para a preparação da Estratégia de Governo Aberto da Finlândia.

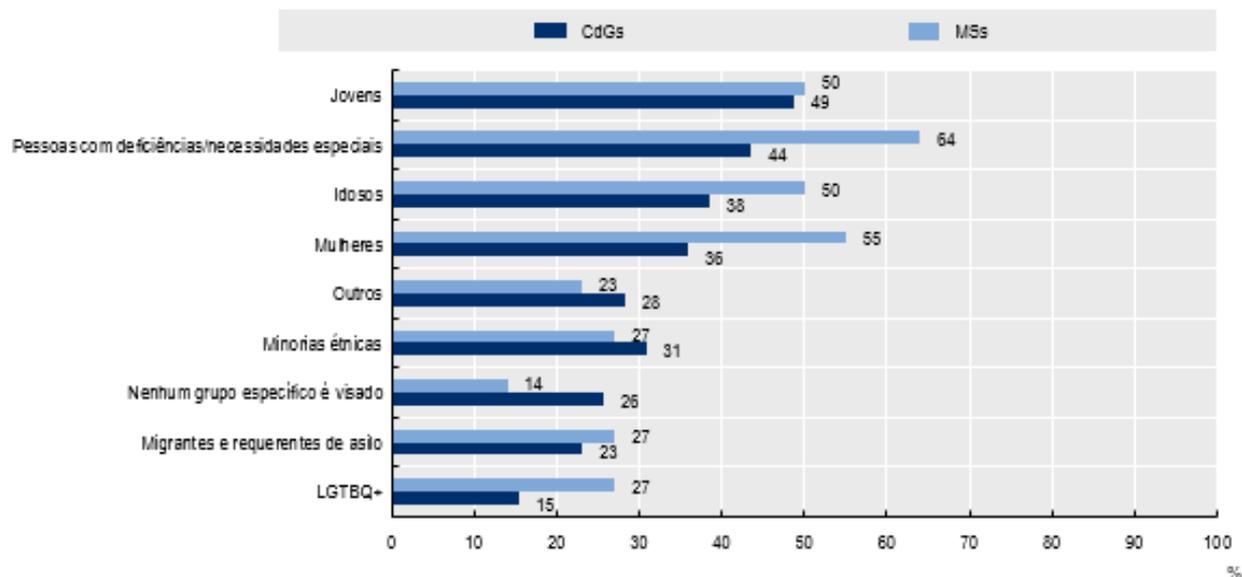
Fonte: Trabalho próprio com base no Governo da Finlândia (2019<sup>[24]</sup>), *Open Government Partnership National Action Plan (2019-2023)*, <https://www.opengovpartnership.org/members/finland/> (acesso em primeiro de abril de 2021).

### ***Personalizar os mensagens-chave de comunicação, canais e ferramentas para promover uma comunicação mais acessível e inclusiva para todos os segmentos da sociedade***

A comunicação pública pode ajudar a expandir o alcance das políticas e serviços para um amplo grupo de agentes além dos “suspeitos comuns” para se dedicar e dar voz para grupos tradicionalmente sub-representados na vida pública (OECD, 2021<sup>[21]</sup>). Agir dessa forma implica em estruturar os canais de comunicação, mensagens e atividades em torno das diferentes necessidades da população com a visão de tratar das lacunas de entrega, promovendo o acesso às informações públicas e capacitando a participação das partes interessadas nos processos de formulação de políticas. Da perspectiva de suprimento, essa abordagem centrada no usuário pode “redefinir como a comunicação é concebida, entregue e ampliada, permitindo uma colaboração mais direta com a sociedade civil, o setor privado e influenciadores” (OECD, 2021<sup>[21]</sup>). Da perspectiva da demanda, os governos devem refletir sobre o conteúdo, canais e interfaces utilizados para tratar das desigualdades de comunicação, abrir espaços para um diálogo de duas vias e promover a acessibilidade de informações-chave para todos os segmentos da sociedade, em particular grupos vulneráveis.

Na prática, as evidências da OCDE sugerem que há espalho para diversificar os esforços de comunicação pública e grupos sociais alvo sub-representados mais explicitamente por todo o trabalho dos CdGs na OECD e países parceiros, incluindo o Brasil (OECD, 2021<sup>[21]</sup>). Os dados sugerem que cerca de 26% dos CdGs ainda precisam visar grupos-chave como parte de seu trabalho de comunicação (Figura 5.5). De todos esses que o fazem, uma moderada parcela de CdGs busca visar principalmente os jovens (49%), pessoas com deficiências (44%), idosos (38%) e mulheres (36%). Entretanto, uma porcentagem comparativamente menor personaliza esforços para grupos, tais como minorias étnicas (31%), migrantes (23%) e a comunidade LGBTQ+ (15%).

Figura 5.5. Grupos específicos visados no trabalho de comunicação dos CdGs e MSs



Observação: n CdG = 39; MS = 22. Os MSs da Grécia e Japão não responderam a essa pergunta. Definem-se Idosos como o grupo de pessoas de 65 anos ou mais e Jovens como o grupo de pessoas entre 15 e 29 anos.

Fonte: OECD (2020<sup>[11]</sup>), "OECD Centre of Government Survey: Understanding public communication", OECD, Paris.

Com uma população demograficamente diversa de mais de 214 milhões de habitantes entre os 26 estados, personalizar mensagens de comunicação, ferramentas e canais para as necessidades de diferentes segmentos da sociedade será crítico para aumentar a acessibilidade e inclusão. As respostas da pesquisa da SECOM observaram que seu trabalho de comunicação não especificamente busca grupos-alvo, tais como mulheres, jovens, minorias étnicas ou comunidades indígenas. Isso é compatível com a descoberta de que a segmentação do canal não utiliza dados demográficos e de percepção dos diferentes públicos como um dos principais critérios para seleção. Assim, os esforços de comunicação poderiam melhor refletir a população diversa do Brasil, em que 16% da população tem entre 15 e 24 anos e onde há grandes comunidades afrodescendentes e indígenas marginalizadas, representando mais de 305 grupos étnicos que falam cerca de 274 idiomas (Index Mundi, 2020<sup>[25]</sup>; Minority Rights, 2020<sup>[26]</sup>; Kemp, 2021<sup>[27]</sup>). De modo similar, a SECOM deve se encarregar de garantir que os grupos vulneráveis possam acessar informações sobre os canais de comunicação digital. Essa consideração é particularmente urgente dada a importância das ferramentas de comunicação digital, mudanças tecnológicas rápidas e constantes e que a penetração da Internet e níveis de alfabetização digital variam significativamente entre as seções geográficas e socioeconômicas do país.

Além de garantir esforços mais inclusivos, promover uma abordagem de comunicação pública para toda a sociedade poderia ajudar a mobilizar e gerenciar um grupo maior de agentes de maneira mais significativa e relevante. Atualmente, os resultados da pesquisa da OCDE revelam que a SECOM não colabora com os influenciadores de mídia social, a sociedade civil, os agentes do setor privado e a academia para os fins de comunicação. Impulsionar vozes confiáveis que podem transmitir informações para atingir grupos populacionais mais difíceis pode ser um meio crítico para tratar de desigualdades de comunicação, particularmente entre a diversa população brasileira. Ao mesmo tempo, viabilizar mecanismos participativos para aumentar o diálogo como tal, as forças-tarefa entre diversas partes e parcerias diretas com as partes interessadas pode suportar a concepção de resposta efetiva à COVID-19 e estratégias de recuperação, que, segundo a pesquisa de CdG da OCDE de 2021 estão ausentes desde o início da crise (OECD, 2021<sup>[28]</sup>). Essas abordagens participativas são fundamentais para tratar dos "desafios rapidamente envolventes e multidisciplinares no emprego de comunicação de crise efetiva"

(OECD, 2021<sup>[29]</sup>). O governo da Finlândia, por exemplo, colaborou com os influenciadores para ampliar o alcance das informações confiáveis, melhorar sua urgência e garantir sua relevância para os diferentes grupos populacionais (Quadro 5.13).

### Quadro 5.13. Parcerias com os influenciadores de mídia social na Finlândia

O Gabinete do Primeiro Ministro da Finlândia, em colaboração com a Agência Nacional de Suprimento Emergencial e o setor privado (PING Helsinki e Mediapool) colaborou com os influenciadores de mídia social para fornecer informações claras e confiáveis para públicos mais jovens que podem ser de difícil alcance por meio dos canais tradicionais. Segundo um mapeamento abrangente de influenciadores, mais de 1.800 influenciadores da Finlândia ajudaram o governo compartilhar informações confiáveis sobre medidas de saúde para capacitar e envolver os cidadãos no combate à COVID-19. Os resultados dessa iniciativa tiveram um impacto positivo e desempenharam um importante papel na prevenção do compartilhamento de desinformação, com 94% dos pesquisados de uma pesquisa de acompanhamento da iniciativa sentindo que receberam informações suficientes e 97% considerando as informações compartilhadas como confiáveis.

Fonte: OECD (2020<sup>[30]</sup>), "Building resilience to the Covid-19 pandemic: The role of centres of government", <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/building-resilience-to-the-covid-19-pandemic-the-role-of-centres-of-government-883d2961/>.

## Estudo de caso sobre a reforma do ambiente de negócios no Brasil

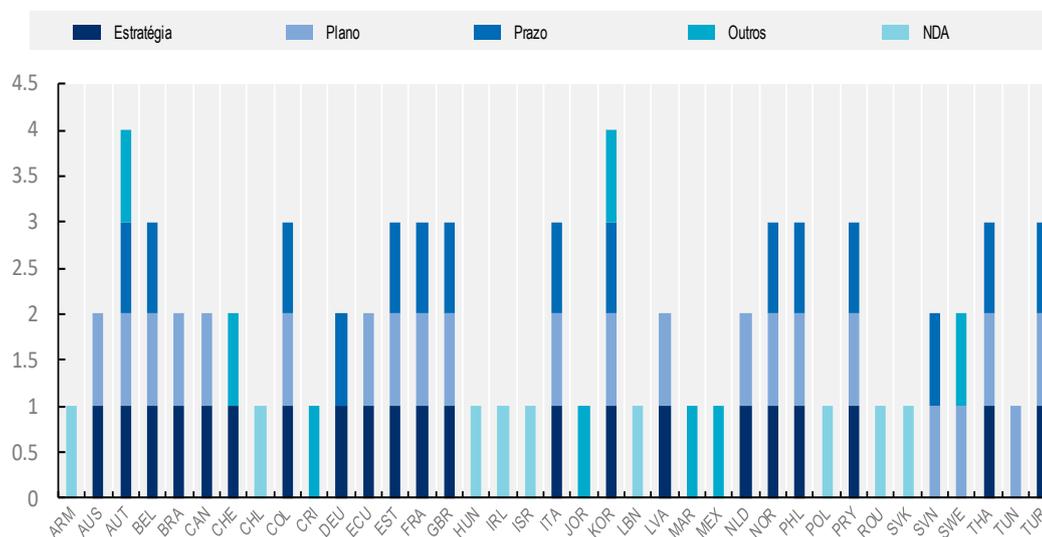
O governo do Brasil reconheceu a importância de comunicar estratégica e efetivamente sobre seu programa de reforma do ambiente de negócios. Para isso, reconheceu o papel importante dessa função não apenas disseminando informações públicas, mas também como um instrumento para a entrega de políticas-chave do setor privado para fortalecer a economia brasileira, tais como a simplificação das operações de negócios e a atração de investimento estrangeiro. A seção a seguir explora como alguns elementos discutidos por todo esse capítulo pode suportar a Secretaria Especial de Modernização do Estado (SEME) dentro do CdG em seus esforços para comunicar efetivamente a reforma.

Os objetivos de política de alta prioridade, transversais e complexos da reforma reivindicam a elaboração de uma estratégia de comunicação abrangente para facilitar a disseminação de informações-chave – em audiência internas e externas – de maneira efetiva, consistente e institucional. Atualmente, as partes interessadas durante as entrevistas por partes revelaram que baixos recursos financeiros, pessoal capacidade insuficiente e planejamento *ad hoc* impediram o desenvolvimento de uma estratégia dedicada nesse sentido. A falta de um documento norteador inibiu, em contrapartida, a implantação e a coordenação dos esforços de comunicação dentro da SEME e entre as diversas instituições envolvidas. Ao identificar objetivos claros, os indicadores de avaliação, responsabilidades, públicos-alvo e mensagens-chave, essa estratégia facilitaria a coordenação de atividades de comunicação entre a SEME e as diversas instituições envolvidas nessa reforma (OECD, 2021<sup>[2]</sup>). De fato, os resultados da pesquisa da OECD revelam que mais da metade dos CdGs utilizam estratégias (57%), planos (59%) ou prazos (41%) para promover uma abordagem proativa de comunicação reativa (Figura 5.6).

Essa estratégia permite que a SEME garanta que as atividades de comunicação vão além dos esforços *ad hoc* para aumentar seu alcance e impacto, enquanto, ao mesmo tempo apresenta visões-chave em necessidades do público, percepções e hábitos para as equipes de política encarregadas pela entrega da reforma. O uso de estratégias de comunicação pública é uma prática que foi adotada pela SECOM, que poderia ser um aliado útil na entrega de orientação para o desenvolvimento da própria estratégia da SEME e para a garantia de seu alinhamento com a visão de comunicação de todo o governo. Nesse sentido, estabelecer papéis e responsabilidades claros para a entrega das atividades de comunicação será

fundamental considerando o envolvimento de diversas instituições por todo o governo, incluindo o Banco Central e os Ministérios da Justiça, Economia, Infraestrutura e Desenvolvimento do Comércio, entre outros. A adoção de uma abordagem estratégica também poderia ajudar a transição da SEME de uma comunicação reativa a uma comunicação proativa sobre os resultados da reforma a fim de escalar o impacto desses esforços, aumentar a conscientização nos níveis políticos mais elevados e atrair investimento estrangeiro.

**Figura 5.6. Uso de estratégias de comunicação, planos e prazos entre os centros de governo**



Observação: n CdG= 37. A República Tcheca e a Lituânia não forneceram dados para essa pergunta.

Fonte: OECD (2020<sup>[1]</sup>), "OECD Centre of Government Survey: Understanding public communication", OECD, Paris.

A personalização de mensagens de comunicação às partes interessadas relevantes e a seleção dos canais apropriados com base nas opiniões do público será central na concepção da estratégia de comunicação da SEME, considerando o diverso ambiente de negócios no Brasil. A pandemia de COVID-19 enfatizou como o rápido entendimento crítico muda nas percepções do público, demandas por informação e lacunas de informação enfrentadas por certos grupos de forma a garantir que os esforços de comunicação atinjam seus objetivos pretendidos. Como tal, entender as necessidades, percepções, níveis de sensibilidade e hábitos de consumo de mídia dos principiantes agentes que compõem a máquina do setor privado no Brasil, incluindo os grupos mais difíceis de se atingir como pequenas e médias empresas (PMEs) e negócios informais, será crucial para desenhar comunicações relevantes e informar atividades do programa de reforma do ambiente de negócios. Isso poderia ser feito em coordenação próxima com a SECOM, que conduz análise das opiniões do público regularmente e centraliza um repositório de dados de percepção e atividade de mídia social que poderia informar esforços para o programa de reforma. Por toda a OCDE e países parceiros, as evidências sugerem que praticamente dois terços dos CdGs utilizam as opiniões do público trimestralmente (27%) ou em base *ad hoc* (41%) para informar o planejamento de comunicação (OECD, 2021<sup>[2]</sup>).

Uma estratégia direcionada nas evidências também beneficiaria de incluir uma clara estrutura de avaliação para entender como as atividades de comunicação contribuem para os objetivos-chave de política. Conforme o mencionado no Capítulo 4, alocar indicadores de impacto às atividades dentro de uma estratégia poderia ajudar a avaliar a eficácia, promover o aprendizado institucional e alinhar os resultados de comunicação com os objetivos estratégicos da reforma (OECD, 2021<sup>[2]</sup>). Essa abordagem

seria consistente com o direcionamento da SEME em extrair dados, incluindo indicadores internacionais, para informar a implementação da reforma e disseminar realizações-chave aos cidadãos. Os países-membros da OCDE, incluindo o Reino Unido, por exemplo, fazem um uso amplo de avaliações para demonstrar o impacto em curto e médio prazo de suas campanhas de comunicação – tais como promover o comércio, aumentar o turismo e intensificar educação de qualidade – que se prova útil na garantia da visibilidade dos resultados com líderes políticos e garantia de investimentos para profissionalizar ainda mais essa função (Quadro 5.14).

Parcerias com mensageiros terceiros também podem apresentar maneiras significativas para a SEME comunicar informações técnicas de política a um público mais amplo de maneira mais efetiva e acessível. Com quase metade da atividade econômica do Brasil no setor informal (ILO, 2021<sup>[31]</sup>), trabalhar com líderes comunitários, sociedade civil e pequenos negócios pode ser um meio essencial para ampliar as mensagens, melhorar sua urgência, fornecer um sentido de familiaridade e simplificar questões de política técnica. O envolvimento de vozes confiáveis também pode ajudar a ampliar a mensagem do governo e tratar do risco oposto de certas instituições para se comunicar em torno da reforma, conforme o citado durante a revisão por partes pares da OCDE.

#### Quadro 5.14. Campanha GREAT do Governo Britânico

A Campanha GREAT da Grã-Bretanha é um esforço de marketing internacional emblemático de dez anos do Reino Unido para promover o crescimento e sustentar a atividade econômica nos setores-chave da política, tais como turismo, educação e comércio. A campanha desenvolvida pelo Serviço de Comunicação do Governo apresenta uma plataforma unificada para os esforços de comunicação interacional de diversos agentes do governo, tais como o Departamento de Comércio Internacional, Visite a Grã-Bretanha, o Conselho Britânico e o Gabinete de Comunidade e Relações Exteriores.

Uma metodologia sofisticada foi concebida para avaliar os resultados econômicos e o impacto da campanha de comunicação usando um modelo de três níveis. Com uma análise de retorno interno sobre investimento das equipes de avaliação dentro de cada departamento envolvido, a equipe GREAT agregou esses dados e conduziu uma pesquisa e avaliação geral dos efeitos comerciais para melhorar as políticas do setor privado, que foram revistas pelo Gabinete de Auditoria Nacional.

A campanha demonstrou retornos econômicos incrementais de GBP 2,7 bilhões, com GBP 1,77 bilhão do turismo internacional e doméstico, GBP 720 milhões de comércio e investimento direto estrangeiro e GBP 228 milhões de educação internacional. Em particular, Alimentos é a campanha GREAT conduzida pelo Departamento de Alimentos e Assuntos Rurais (Defra) ajudou a impulsionar o comércio britânico em exportações de alimentos e bebidas de GBP 20,1 bilhões em 2016 para mais de GBP 22 bilhões em 2017-18.

Fonte: Adaptado da OECD (2021<sup>[2]</sup>), *OECD Report on Public Communication: The Global Context and the Way Forward*, <https://dx.doi.org/10.1787/22f8031c-en>.

Dentre os países-membros da OCDE e parceiros, os CdGs estão colaborando com agentes externos (62%), tais como a mídia (12 dos 24), sociedade civil (12 dos 24) ou negócios (7 dos 24), para fins de comunicação (OECD, 2021<sup>[2]</sup>). Explorando a experiência do setor privado, seus métodos de dados e de comunicação sofisticados poderia ser um meio valioso para a SEME expandir o alcance de seus esforços e preencher as lacunas existentes na modelagem, planejamento e execução de sua estratégia de comunicação para a reforma. Exemplos desse tipo de colaboração na Austrália, Portugal e Singapura demonstram o potencial para aumentar o impacto, alcance e credibilidade de mensagens-chave do governo (Quadro 5.15).

### Quadro 5.15. Colaborações com influenciadores e negócios na Austrália, Portugal e Singapura

As parcerias com os negócios locais e influenciadores pode ajudar a aumentar a credibilidade dos esforços de comunicação pública. Em Singapura, por exemplo, a campanha de marca internacional “A Paixão Tornou Possível” desenvolvida pelo Conselho de Turismo de Singapura com o Conselho de Desenvolvimento Econômico, colocou pequenos negócios, artistas e cidadãos no centro para destacar o que de melhor a cidade tem a oferecer. Seu principal objetivo foi com os públicos estrangeiros sentirem uma conexão pessoal para com os singapuranos e aumentar o nível do turismo como resultado. Essa campanha foi lançada nas Filipinas, apoiada pelos cidadãos filipinos com laços com os singapuranos, e resultou em 700.000 cidadãos locais viajando para Singapura – um recorde de entradas no país. A campanha recebeu o prêmio na 16ª Edição da Pena Filipina, que é uma competição anual que reconhece a excelência na comunicação conduzida pela Divisão de Gestão de Comunicação.

Em Portugal, o governo fez uma parceria com a Missão Continente, uma marca de supermercado comprometida com a sustentabilidade, para a campanha de comunicação “Portugal Chama. Por Si. Por Todos”. A empresa privada foi envolvida para discutir a melhor estratégia para comunicar questões de sustentabilidade, por exemplo, compartilhando conhecimento e recursos para instruir o público em torno de incêndios florestais e maneiras de impedi-los. A campanha alcançou cerca de 7 milhões de cidadãos portugueses em propagandas na televisão.

Fonte: Trabalho próprio do autor com base na OECD (forthcoming<sup>[32]</sup>), “Public communication” after COVID-19: Emerging trends and practices from across the OECD for more effective public communication in Southeast Asia”. OECD, Paris; Missão Continente (n.d.<sup>[33]</sup>), *Portugal Chama. A Missão Continente está lá*; Sonae (2019<sup>[34]</sup>), *Missão Continente associa-se a “Portugal chama. Por si. Por todos”*.

### Áreas de oportunidade para a reforma do ambiente de negócios

Em apoio à abordagem mais estratégica para a comunicação da reforma, a SEME poderia focar em curto prazo na elaboração de uma estratégia dedicada que reúna os principais objetivos, atividades, mensagens-chave, públicos-alvo, canais de disseminação, prazos, papéis e responsabilidades e indicadores-chave de desempenho. Essa estratégia se beneficiaria do uso de opiniões públicas para identificar o meio de mais sucesso para os esforços de comunicação para atingir seus grupos-alvos visados. Estabelecer uma estrutura de avaliação clara também ajudaria a SEME na avaliação dos efeitos da comunicação e relacionar seu impacto aos principais objetivos da reforma da política.

A SEME poderia explorar oportunidades para fazer parceria com influenciadores, líderes comunitários e negócios para a entrega de esforços de comunicação acerca da reforma de forma a aumentar seu impacto, alcance e credibilidade.

## Recomendações

Recentemente, o governo do Brasil embarcou em uma reorganização da função de comunicação pública para consolidar o nódulo de experiência de todo o governo e promover a profissionalização de estruturas e processos relacionados. Ao fazer isso, o Brasil toma passos importantes rumo ao estabelecimento de uma comunicação pública mais estratégica, que será central, à medida que o país encara pressões econômicas e sociopolíticas exacerbadas pela pandemia de COVID-19. Como parte dessa transição, o governo do Brasil deveria focar no reforço do papel de comunicação pública como uma alavanca do governo, capacitadora dos princípios de governo aberto de transparência, integridade, prestação de contas (*accountability*) e participação de partes interessadas, além de um instrumento para intensificar a democracia (OECD, 2021<sup>[2]</sup>).

A análise da OCDE sugere, entretanto, que toda a comunicação pública permanece subutilizada como um instrumento para a formulação de políticas e reformas do governo aberto. Enquanto transita de uma abordagem de comunicação estática para estratégica, o governo deveria continuar seus esforços para institucionalizar os processos-chave, aumentar a coordenação multinível e profissionalizar capacidades centrais nesse sentido. Para isso, o governo deve buscar uma abordagem de comunicação direcionada em evidências como parte de sua estratégia de governo para melhor responder às necessidades dos diferentes públicos e demonstrar sua contribuição e o impacto em objetivos de política mais amplos. Explorar mecanismos participativos formais existentes nas esferas federal e local, comunicar em torno de oportunidades de participação também será necessário para estabelecer um diálogo aberto e significativo com o público por todos os diferentes estágios do processo de formulação de políticas, em particular grupos vulneráveis.

Para esse fim, o governo do Brasil poderia considerar as seguintes recomendações:

## Recomendações

- Esclarecer processos de comunicação pública, papéis e responsabilidades para reduzir duplicações potenciais, otimizar métodos de trabalho e alinhar mensagens internas e externas.
  - Codificar processos-chave de comunicação pública por meio de um manual, diretrizes ou decretos para garantir a consistência no papel e incumbência de comunicadores públicos com o tempo. Essas diretrizes também devem incluir informações sobre os papéis e responsabilidades. A institucionalização e o alinhamento dos processos de comunicação podem, em contrapartida, sustentar esforços para despolitizar essa função e ajudar a tratar das existentes lacunas de coordenação.
  - Fazer uso da estratégia de comunicação da SECOM de todo o governo para mapear atribuições específicas para cada instituição e relacionar tarefas com seus objetivos.
- Estabelecer uma estrutura formal para a colaboração vertical e horizontal entre os comunicadores públicos nos ministérios em exercício liderados pela SECOM para tratar das lacunas existentes de coordenação.
  - Formalizar e profissionalizar a rede existente de profissionais de comunicação pública do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal (SICOM) em autoridades públicas configurando sua incumbência geral e visão. Expandir suas atividades para realizar reuniões regulares visando compartilhar os resultados das atividades-chave, promovendo a troca de boas práticas, definindo prioridades de comunicação, desenvolvendo material técnico de orientação e organizando treinamento de capacidades.

- Realizar um exercício de consulta com os membros da rede para identificar e estabelecer métodos de trabalho em conjunto, um calendário de atividades e ferramentas digitais e canais para promover maior engajamento entre os pares.
- Estabelecer um processo formal de priorização para definir objetivos-chave de comunicação para a futura estratégia e plano governamental da SECOM.
  - Conduzir um mapeamento das necessidades internas por meio de um processo de consulta aberta com representantes dos ministérios em exercício para melhorar a qualidade geral da estratégia e plano e promover a adesão em torno de sua implementação. Um processo de priorização mais inclusivo será essencial na despolitização das prioridades de comunicação em todos os níveis de governo.
  - Intensificar a articulação com a Subsecretaria de Articulação e Monitoramento (SAM) na definição das principais prioridades de política dentro da estratégia de comunicação e plano da SECOM para todo o governo.
- Reforçar o suporte e papel consultivo da SECOM no desenvolvimento, design e avaliação dos planos de comunicação específicos do ministério ou por iniciativa por meio de diretrizes e modelos dedicados. A SECOM também deveria considerar estabelecer um comitê de estratégia oficial encarregado de revisar o conteúdo dos planos de comunicação específicos do ministério ou setor, supervisionando sua avaliação e fornecendo orientação em períodos posteriores de planejamento com base nas lições aprendidas.
- Desenvolver um programa de treinamento abrangente para ajudar a profissionalizar a aplicação estratégica das competências centrais de comunicação.
- Conduzir um mapeamento das lacunas de competências dentro e além da SECOM para solicitar o treinamento relevante de acordo com as necessidades das diferentes instituições.
- Formalizar o currículo de treinamento em comunicação em colaboração com a Escola Nacional de Administração Pública para aumentar sua relevância, alcance e sustentabilidade.
- Envolver a SECOM, o Ministério da Economia e a Casa Civil no desenvolvimento de uma estrutura de competência dedicada para a profissão de comunicação pública. Essa estrutura poderia definir as competências, conhecimento e atributos necessários para realizar essa função. A SECOM também poderia trabalhar para delinear uma estrutura para o desenvolvimento de carreira que promova oportunidades de mobilidade e desenvolvimento profissional.
- Promover uma comunicação mais inclusiva e responsiva por meio da aplicação estratégica das visões da audiência para efetivamente segmentar os públicos, personalizar mensagens e canais, assim como garantir a acessibilidade para grupos marginalizados e difíceis de se atingir.
  - Fornecer treinamento técnico para o pessoal das unidades de comunicação pública a fim de explorar o potencial completo do processamento de linguagem natural e técnicas de segmentação inteligentes.
  - Considerar a criação de um dashboard de visões para os setores-chave de forma a acessar dados relevantes e tempestivos do público, incluindo percepções, análise de mídia social e informação de pesquisas passadas e grupos focais. O *dashboard* poderá ser desenvolvido pela SECOM em colaboração conjunta com a SAM e a Casa Civil para expandir sua utilidade para outros públicos internos.
  - Desenvolver um plano de engajamento específico personalizado às necessidades de segmentos vulneráveis da população para tratar das potenciais desigualdades de comunicação.

- Desenvolver uma estrutura para avaliar as atividades de comunicação pública com orientação sobre métodos potenciais, indicadores e processos para garantir sua aplicação consistente.
  - Definir métricas de resultados, produção e impacto como parte dessa estrutura global, incluindo indicadores, tais como mudanças de comportamento, níveis de participação de partes interessadas ou adesão de serviços públicos.
  - Atribuir indicadores-chave de desempenho concretos e bases para cada objetivo na estratégia de comunicação de todo o governo da SECOM e outros planos setoriais relevantes para intensificar a articulação entre os resultados e sua contribuição para com as prioridades de política.
- Intensificar a comunicação sobre oportunidades de participação e o uso de mecanismos de engajamento de duas vias para promover um diálogo aberto e significativo com os cidadãos.
  - Comunicar regularmente sobre a consulta disponível e outras oportunidades de participação, desenvolvendo os mecanismos existentes, tais como atividades realizadas por conselhos e Participa + Brasil.
  - Fazer o uso, além da mídia social, de plataformas digitais disponíveis, tais como Participa + Brasil, para buscar contribuições relevantes do público e estabelecer espaços online para o diálogo sobre questões-chave de política.
  - Fortalecer a articulação entre a SEGOV, a SECOM e a Controladoria Geral da União para relacionar futuras atividades de comunicação com aquelas dentro da agenda do governo aberto. Essa agenda poderia criar uma narrativa para reformas de governo aberto focadas em um relacionamento positivo entre o governo e cidadãos com base em informações, diálogo de duas vias e participação.
- A SECOM deveria assessorar e equipar a Secretaria Geral e as autoridades subnacionais com as ferramentas corretas para efetivamente comunicar em torno da participação e suportar as atividades do conselho.
  - Desenvolver diretrizes dedicadas ou um pacote de alcance de participação para os agentes nacionais e estaduais com processos concretos, modelos e material de comunicação.
  - Considerar o estabelecimento de um estatuto nacional de comunicação para partes interessadas locais, nacionais e externas configurando os princípios gerais norteadores que surgem da rica diversidade de práticas e necessidades entre diferentes regiões.
- Personalizar mensagens mais efetivas, ferramentas e canais para as necessidades específicas e hábitos de consumo de segmentos específicos da sociedade para tratar de desigualdades existentes de comunicação e se conectar e dar voz a grupos vulneráveis. Para esse fim, a SECOM deveria realizar um mapeamento inicial dos públicos para entender as oportunidades de envolver os jovens, mulheres, idosos, grupos étnicos e indígenas, comunidade LGBTQ+ e outras comunidades marginalizadas por meio de seu trabalho de comunicação.
- Estabelecer mecanismos, tais como forças-tarefa com diversas partes, para que a SECOM colabore com peritos externos na criação e implantação de atividades-chave de comunicação que se fundamentem em evidências e fontes de informação confiáveis. Esses mecanismos também poderiam incluir parcerias com influenciadores, sociedade civil e negócios visando expandir o alcance de informações-chave para grupos vulneráveis, promovendo o engajamento democrático e comunicações transparentes direcionadas ao interesse público.

## Referências

- GCS (2020), *A Guide to Campaign Planning*, Government Communication Service, London, [7]  
<https://gcs.civilservice.gov.uk/guidance/marketing/delivering-government-campaigns/guide-to-campaign-planning-oasis/>.
- GCS (2018), *5 Trends in Leading-Edge Communication*, Government Communication Service, [15]  
 London, <https://3x7ip91ron4ju9ehf2unqrm1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2020/03/5-Trends-in-Leading-Edge-Communications.pdf> (accessed on 26 March 2021).
- Gelders, D. and Ø. Ihlen (2010), “Government communication about potential policies: Public relations, propaganda or both?”, *Public Relations Review*, Vol. 36/1, pp. 59-62, [8]  
[https://www.academia.edu/1774992/Gelders\\_D\\_and\\_Ihlen\\_%C3%98\\_2010\\_Government\\_communication\\_about\\_potential\\_policies\\_Public\\_relations\\_propaganda\\_or\\_both\\_Public\\_Relations\\_Review\\_36\\_1\\_59\\_62](https://www.academia.edu/1774992/Gelders_D_and_Ihlen_%C3%98_2010_Government_communication_about_potential_policies_Public_relations_propaganda_or_both_Public_Relations_Review_36_1_59_62) (accessed on 23 March 2021).
- Government of Brazil/IDB (2013), *Manual de orientación para participar en redes sociales*, [22]  
<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Manual-de-orientaci%C3%B3n-para-participar-en-redes-sociales.pdf>.
- Government of Finland (2019), *Open Government Partnership National Action Plan (2019-2023)*, [24]  
<https://www.opengovpartnership.org/members/finland/> (accessed on 1 April 2021).
- Government of Finland (2016), *Central Government Communications Guidelines*, [9]  
<https://vnk.fi/en/central-government-communications-guidelines> (accessed on 13 April 2021).
- Government of the Netherlands (2017), *The Principles of Government Communication*, [6]  
<https://www.government.nl/documents/directives/2017/03/01/the-principles-of-government-communication>.
- ILO (2021), “Employment and informality in Latin America and the Caribbean: An insufficient and unequal recovery”, International Labour Organization. [31]
- Index Mundi (2020), *Brazil Demographics Profile*, [25]  
[https://www.indexmundi.com/brazil/demographics\\_profile.html](https://www.indexmundi.com/brazil/demographics_profile.html).
- Kemp, S. (2021), “Digital 2021: Brazil”, <https://datareportal.com/reports/digital-2021-brazil>. [27]
- Luoma-aho, V. and M. Canel (2020), *The Handbook of Public Sector Communication*, John Wiley & Sons, [5]  
<https://www.wiley.com/en-us/The+Handbook+of+Public+Sector+Communication-p-9781119263142> (accessed on 23 March 2021).
- Macnamara, J. (2020), “New developments in best practice evaluation: Approaches, frameworks, models, and methods”, in Luoma-aho, V. and M. Canel (eds.), *The Handbook of Public Sector Communication*, John Wiley & Sons, [18]  
<https://doi.org/10.1002/9781119263203.ch28>.
- Matasick, C., C. Alfonsi and A. Bellantoni (2020), “Governance responses to disinformation : How open government principles can inform policy options”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 39, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d6237c85-en>. [35]
- Minority Rights (2020), *Brazil Country Report*, <https://minorityrights.org/country/brazil/>. [26]

- Missão Continente (n.d.), *Portugal Chama. A Missão Continente está lá.* [33]
- Murphy, K. (2019), *Government Communications in a Digital Age: A Comparative Study of Online Government Communications in Germany and Great Britain*, Nomos, Baden-Baden, <https://doi.org/10.5771/9783845298030>. [20]
- OECD (2021), *Citizens' Voice in Jordan: The Role of Public Communication and Media for a More Open Government*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/da85277c-en>. [36]
- OECD (2021), *Government at a Glance 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>. [29]
- OECD (2021), *OECD Report on Public Communication: The Global Context and the Way Forward*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/22f8031c-en>. [2]
- OECD (2021), "Survey on building a resilient response: The role of the centre of government in the management of the COVID-19 crisis and future recovery efforts", OECD, Paris. [28]
- OECD (2020), *Building resilience to the Covid-19 pandemic: the role of centres of government*, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/building-resilience-to-the-covid-19-pandemic-the-role-of-centres-of-government-883d2961/> (accessed on 26 March 2021). [30]
- OECD (2020), "Building resilience to the Covid-19 pandemic: The role of centres of government", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/building-resilience-to-the-covid-19-pandemic-the-role-of-centres-of-government-883d2961/> (accessed on 26 March 2021). [16]
- OECD (2020), "Digital Government Index: 2019 results", *OECD Public Governance Policy Papers*, No. 03, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/4de9f5bb-en>. [14]
- OECD (2020), *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/89b1577d-en>. [17]
- OECD (2020), "OECD Centre of Government Survey: Understanding public communication", OECD, Paris. [1]
- OECD (2020), "Transparency, communication and trust: The role of public communication in responding to the wave of disinformation about the new Coronavirus", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/transparency-communication-and-trust-bef7ad6e/> (accessed on 11 March 2021). [13]
- OECD (2019), *Innovation Skills and Leadership in Brazil's Public Sector: Towards a Senior Civil Service System*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ef660e75-en>. [11]
- OECD (2019), *Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability*, OECD, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0445> (accessed on 25 March 2021). [10]

- OECD (2018), *Digital Government Review of Brazil: Towards the Digital Transformation of the Public Sector*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264307636-en>. [21]
- OECD (2017), *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264268104-en>. [19]
- OECD (2017), *Recommendation of the Council on Open Government*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/gov/Recommendation-Open-Government-Approved-Council-141217.pdf> (accessed on 27 April 2021). [3]
- OECD (forthcoming), “Public Communication communication” after COVID-19: Emerging trends and practices from across the OECD for more effective public communication in Southeast Asia”, OECD, Paris. [32]
- Participedia (2019), *Decree 9.759 Ending National Councils & Social Participation Policy in Brazil (2019)*, <https://participedia.net/case/5832> (accessed on 13 April 2021). [23]
- Sanders, K. and M. Canel (2013), *Government Communication : Cases and Challenges*, Bloomsbury Academic, <https://doi.org/10.5040/9781472544629>. [4]
- Sonae (2019), *Missão Continente associa-se a “Portugal chama. Por si. Por todos”*. [34]
- Visser, M. and K. Van der Togt (2016), “Learning in public sector organizations: A theory of action approach”, *Public Organization Review*, Vol. 16/2, pp. 235-249, <https://doi.org/10.1007/s11115-015-0303-5>. [12]

## Notas

<sup>1</sup> Define-se informação falsa como falsa informação compartilhada sem a intenção de causar danos, considerando que a desinformação seja uma informação falsa conscientemente compartilhada para causar danos (Matasick, Alfonsi and Bellantoni, 2020<sup>[35]</sup>).

<sup>2</sup> A Pesquisa sobre Comunicação Pública da OECD (2020<sup>[1]</sup>) coletou provas sobre o papel inexplorado da comunicação pública e identificou diversas tendências, práticas e desafios entre os CdGs e ministérios da saúde (MSs) nos países-membros da OECD e além. O período de coleta de dados ocorreu de 02 de fevereiro a 07 de junho de 2020 e foi seguido de um robusto processo de validação com todos os países. A OECD recebeu um total de 39 respostas dos CdGs e 24 de MSs, que constituem a base do Relatório de Comunicação Pública da OECD (2021<sup>[2]</sup>).

<sup>3</sup> Lei 14.074 de 14 de outubro de 2020, <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.074-de-14-de-outubro-de-2020-282699172>.

<sup>4</sup> O Decreto 6.555 de 8 de setembro de 2008 estabeleceu o Sistema de Comunicação do Poder Executivo Federal (SICOM) e esclareceu suas atribuições centrais. Mais informações podem ser acessadas em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6555.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6555.htm).

<sup>5</sup> As diretrizes e manuais existentes da SECOM incluem: diretrizes para o uso da marca do governo (Orientações para o uso da marca do Governo Federal, <http://antigo.secom.gov.br/atuacao/publicidade/orientacoes-para-uso-da-marca-do-governo-federal>), diretrizes para o uso da identidade visual, <https://www.gov.br/sudene/pt-br/canais-de-atendimento/imprensa/identidade-visual>), um manual de diretrizes de comunicação pública (Manual de Diretrizes: Identidade Padrão de Comunicação Digital do Poder Executivo Federal, <http://antigo.secom.gov.br/acesso-a-informacao/manuais/arquivos/manual-de-diretrizes.pdf/view>), entre outros.

<sup>6</sup> Entende-se como institucionalização como “o estabelecimento de práticas de avaliação dentro das entidades do governo de modo sistemático para sua aplicação regular e consistente” (OECD, 2021<sup>[2]</sup>). Pode assumir diferentes formas, do uso de mecanismos *de jure*, de regulação, procedimentos formais, incumbências oficiais, a instrumentos *de facto*, incluindo estruturas práticas, princípios e diretrizes.

<sup>7</sup> Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso a Informações Públicas), [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm).

<sup>8</sup> Decreto 7.724 de 16 de maio de 2012, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm).

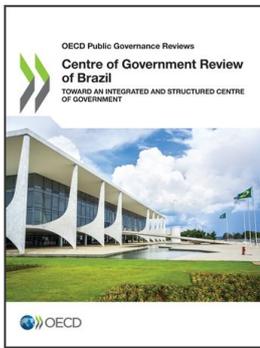
<sup>9</sup> Decreto 8.777 de 11 de maio de 2016 (Lei de Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal), [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm).

<sup>10</sup> O governo do Brasil disponibiliza dados para supervisão pública em: <http://painéis.cgu.gov.br/lai>.

<sup>11</sup> Portal Participa + Brasil, <https://www.gov.br/participamaisbrasil/pagina-inicial>.

<sup>12</sup> Website de Governo Aberto administrado pela CGU, <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto>.

- <sup>13</sup> Todas as organizações públicas são obrigadas a publicar processos de participação contínuos em seus websites institucionais, segundo o Guia de Transparência Ativa (<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/lai-para-sic/guias-e-orientacoes/gta-6a-versao-2019.pdf/view>). Os dados sobre a conformidade institucional com este requisito estão disponíveis em: <http://paineis.cgu.gov.br/lai>.
- <sup>14</sup> Portal da Transparência, <http://www.portaldatransparencia.gov.br/> (acesso em 14 de abril de 2021).
- <sup>15</sup> Portal Fala.BR, <https://falabr.cgu.gov.br/> (acesso em 14 de abril de 2021).
- <sup>16</sup> Portal de Dados Abertos, <https://dados.gov.br/> (acesso em 14 de abril de 2021).
- <sup>17</sup> O índice de penetração de Internet no Brasil montou em 65% em 2019.
- <sup>18</sup> Participa + Brasil, <https://www.gov.br/participamaisbrasil/pagina-inicial>.
- <sup>19</sup> Os conselhos e conferências são compostos de sociedade civil, academia, sindicatos e agentes do setor privado.
- <sup>20</sup> Decreto 9.759 de 11 de abril de 2019, <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=9759&ano=2019&ato=279oXW65keZpWT12c>.
- <sup>21</sup> Decreto 8.243 de 23 de maio de 2014 instituindo a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social, <http://bit.ly/1mwQCgG>.



**From:**

## **Centre of Government Review of Brazil**

**Toward an Integrated and Structured Centre of Government**

**Access the complete publication at:**

<https://doi.org/10.1787/33d996b2-en>

### **Please cite this chapter as:**

OECD (2022), “Comunicação pública para políticas mais adequadas e um governo mais aberto no Brasil”, in *Centre of Government Review of Brazil: Toward an Integrated and Structured Centre of Government*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/883432de-pt>

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.