



Comunicação Pública e Responsividade: Análise Qualitativa dos Normativos da Comunicação Institucional do Ministério Público da União

Graziane Madureira Baptista

Outros temas relacionados à Administração da Justiça

RESUMO

Este artigo analisa o estágio de institucionalização da comunicação pública no Ministério Público da União (MPU), investigando como os normativos internos da instituição - como portarias, manuais e políticas - incorporam os princípios da comunicação e da responsividade. A partir de uma análise qualitativa de 21 documentos, foi desenvolvido e aplicado o Protocolo de Análise Documental da Comunicação do MPU (PAdoC-MPU), um instrumento que articula referências teóricas sobre o tema. Os resultados, sintetizados em um Índice Global Ponderado (IGP), evidenciam que a comunicação do MPU se encontra em um estágio de institucionalização consistente a avançada, com pontuações elevadas, especialmente nos documentos estratégicos. Entretanto, a pesquisa revelou uma lacuna significativa: embora os princípios da comunicação pública estejam bem estabelecidos no plano normativo, as dimensões de responsividade - como perceptividade, reflexividade e adaptabilidade - permanecem como o elo mais frágil do processo. Isso sugere que, apesar de formalizada, a comunicação do MPU tende a ser mais normativa e menos dialógica, caracterizada por um certo "cerimonialismo" que legitima a instituição sem, contudo, transformar efetivamente suas práticas em direção a um diálogo contínuo e responsável com a sociedade.

Palavras-chave: Comunicação Pública; Normativos; Responsividade; Institucionalização; Ministério Público da União

Introdução

A redescoberta da comunicação como função estratégica nos órgãos públicos está diretamente relacionada às transformações no papel do Estado e às novas exigências de articulação entre instituições e sociedade, especialmente na era digital. Segundo Rolando (2011), três razões explicam esse movimento: a necessidade de não depender exclusivamente da mídia para dialogar com os cidadãos; o objetivo de fortalecer um sentimento de pertencimento e identidade nacional; e a construção de uma imagem institucional.

No Brasil, a comunicação entre Estado e sociedade tem sido historicamente tensionada entre práticas marcadas por instrumentalização político-partidária e iniciativas orientadas pelo



interesse público. A partir da literatura consultada (Duarte, 2007, 2011; Matos, 2011; Mustafá, 2014; Novelli, 2006; Weber & Locatelli, 2022; Zémor, 2012) é possível perceber três abordagens de comunicação, com características permeáveis: 1) a comunicação instrumental, publicitária e persuasiva; 2) a comunicação governamental e voltada para a instituição; e 3) a comunicação responsiva, cidadã e dialógica.

Existe uma relação estreita entre democracia, cidadania, participação e garantia de direitos, o que implica mudanças profundas nas relações entre Estado-cidadão. Segundo Lustosa da Costa (2010), é preciso buscar novas formas de comunicação biunívoca entre Estado e sociedade que permitam à administração pública perceber as demandas da comunidade e se fazer compreendida. O entendimento desse autor vai ao encontro da comunicação pública, compreendida como a troca de informações de interesse público entre instituições e cidadãos, em um processo dialógico, inclusivo e participativo (Zémor, 2012).

A consolidação da comunicação pública no Brasil tem sido impulsionada por reflexões teóricas e experiências práticas que buscam diferenciá-la das estratégias tradicionalmente voltadas à promoção governamental (Bueno, 2014; Rothberg, 2024). Conforme Brandão (2012), a compreensão de que a comunicação pública é essencial para o fortalecimento da democracia e da cidadania foi sendo incorporada gradualmente ao discurso institucional.

Apesar dos avanços, a comunicação pública ainda enfrenta obstáculos para sua institucionalização, como a falta de dispositivos legais específicos que a regulamente (Rothberg, 2024). Por outro lado, diversas instituições públicas vêm elaborando normativos internos para disciplinar sua atuação comunicacional (Medeiros; Chirnev, 2021). No entanto, ainda não se sabe em que medida aspectos normativos – entendidos como elementos analíticos internos que expressam diretrizes institucionais, valores e expectativas de conduta, identificáveis tanto em documentos formais quanto em mensagens institucionais e discursos – influenciam de forma efetiva as práticas comunicacionais e a responsividade da comunicação institucional.

A responsividade é compreendida como a capacidade das organizações de responderem de forma qualificada às demandas da sociedade (Vos, 2009). Ao articular-se diretamente com os princípios estruturantes da comunicação pública, a responsividade emerge como um critério de qualidade e legitimidade da ação comunicacional do Estado, na medida que traduz a capacidade das instituições de escutar, interpretar e responder às demandas sociais de forma democrática, transparente e comprometida com o interesse público (Duarte, 2011; Jacobs, 2003; Nonet & Selznick, 2010; Zémor, 2012).



Diante desse panorama, e considerando que a administração da Justiça constitui um campo de pesquisa emergente (Guimaraes et al., 2018), esta pesquisa se propõe a refletir sobre como os aspectos normativos e as práticas comunicacionais influenciam a responsividade da comunicação institucional do Ministério Público da União (MPU). O MPU é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado e responsável pela defesa do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988). É composto por quatro ramos - o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público do Trabalho (MPT), o Ministério Público Militar (MPM) e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT).

Cada ramo possui autonomia administrativa e funcional e, em relação à comunicação social, organiza suas Secretarias de Comunicação Social (Secom) de forma independente. Cada unidade elabora seus próprios documentos regulatórios, como manuais de redação, de identidade visual, de gestão de redes sociais; e políticas internas de comunicação.

A escolha do MPU como objeto empírico justifica-se por sua relevância constitucional, sua presença em todo o território nacional e seu papel estratégico na defesa dos direitos fundamentais e do regime democrático. Ao investigar a relação entre os aspectos normativos, as práticas comunicacionais e a responsividade da comunicação no contexto do MPU, esta pesquisa pretende oferecer subsídios analíticos que possam orientar a formulação de diretrizes comunicacionais mais democráticas, responsivas e alinhadas aos valores constitucionais.

Este artigo é uma análise qualitativa dos normativos internos dos ramos do MPU (MPF, MPT, MPM e MPDFT) que tratam da comunicação institucional. Os dados extraídos passaram por uma análise de conteúdo, a partir da categoria de análise “aspectos prático-normativos”.

Para o exame, foi desenvolvido um Protocolo de Análise Documental da Comunicação do MPU (PDoC-MPU), articulando os referenciais teóricos sobre comunicação pública e responsividade. O protocolo transforma as evidências identificadas em códigos de análise. Os resultados foram sintetizados em uma Matriz de Análise, que organiza os critérios, os princípios da comunicação pública e as dimensões de responsividade, servindo de guia comparativo entre os ramos do MPU.

Além desta introdução, o artigo está estruturado em cinco seções. A primeira explora os fundamentos teóricos que sustentam a pesquisa, abordando os conceitos de comunicação pública, responsividade e institucionalização. Na seção seguinte, há o detalhamento da metodologia de análise qualitativa, incluindo o desenho da pesquisa, a criação do PDoC-MPU e os critérios de ponderação para o cálculo do Índice Global Ponderado (IGP). Em seguida, são apresentados os resultados da análise documental, comparando os níveis de institucionalização entre os diferentes ramos do MPU. Por fim, as considerações finais retomam os principais



achados, destacando a assimetria entre a institucionalização normativa da comunicação e a efetivação da responsividade.

Os resultados evidenciam que a comunicação pública no âmbito do Ministério Público da União encontra-se em um estágio de institucionalização normativa consistente a avançada, com desempenho notadamente positivo nos documentos estratégicos. Entretanto, a análise qualitativa revelou que a responsividade permanece como o elo mais frágil do processo, especialmente em documentos técnicos.

Fundamentos teóricos: comunicação pública, responsividade e institucionalização

Os estudos sobre a comunicação pública no Brasil começaram a se desenvolver a partir da década de 1990, influenciados pela consolidação da democracia e pela promulgação da Constituição Federal de 1988. Até então, a comunicação praticada nos órgãos de Estado era predominantemente associada à propaganda política, ao marketing eleitoral, à comunicação institucional e governamental, especialmente durante o período da ditadura militar e nos anos iniciais da redemocratização (Matos, 2011).

A comunicação pública é um conceito complexo, polissêmico e em permanente construção, cuja compreensão exige a articulação de diferentes campos do conhecimento e práticas sociais profissionais (Kunsch, 2011; Locatelli et al., 2024; Miola & Marques, 2024). Weber (2011) afirma que a comunicação pública se constitui a partir do momento em que há um interesse público em jogo. Nesse contexto, o Estado deve informar, explicar, disponibilizar, treinar, habilitar, ouvir e contribuir para o exercício da cidadania. Para Duarte (2011), a emergência e consolidação do conceito representam um esforço de superação da lógica da simples divulgação governamental, assumindo-se como prática centrada na transparência, no diálogo e na participação social.

Zémor (2012) comprehende a comunicação pública como um processo de escuta e troca de informações de interesse coletivo, capaz de fomentar práticas participativas. Duarte (2011) destaca que o interesse público e o uso de recursos públicos são elementos que diferenciam a comunicação pública de outras formas de comunicação. Para o autor, a comunicação pública é fundamental para qualificar a relação entre o Estado e seus cidadãos, pois incorpora funções como a identificação de demandas sociais, a mediação de políticas públicas e a orientação para uma gestão estatal mais eficiente. Além disso, atua na ampliação de canais de participação, na formulação de estratégias comunicativas voltadas ao coletivo e na promoção do debate público como espaço de exercício da cidadania (Duarte, 2007).

Dentro da perspectiva da administração pública, a comunicação pública dialoga com o Estado *Neo-Weberiano* (Pollitt & Bouckaert, 2011), o qual busca modernizar o aparato estatal

tradicional para ser mais profissional, eficiente, responsável e focado no cidadão. Esse modelo combina elementos da burocracia estruturada por Max Weber – racionalidade, profissionalismo, hierarquia, legalidade, imparcialidade, formalismo, eficiência – com pressupostos da *New Public Management* (NPM) ou Nova Gestão Pública (NGP) – desempenho, efetividade, flexibilidade, inovação, descentralização.

O *neo-weberianismo* busca uma "solução ótima" para um Estado mais responsável e accountable, mais ativo e com capacidade administrativa (Leite, 2016). Assim, o Estado *Neo-Weberiano* passa a ser orientado para as necessidades dos cidadãos, o fomento de instrumentos da democracia participativa em complemento à democracia representativa, a modernização de leis para uma gestão de recursos voltada a resultados e a profissionalização do serviço público (Leite, 2016; Pollitt & Bouckaert, 2011).

Nesse contexto, a redescoberta da comunicação como função estratégica nos órgãos públicos está diretamente relacionada às transformações do Estado e às novas exigências de articulação entre instituições e sociedade. Assim, com base na literatura consultada (Duarte, 2007, 2011; Matos, 2011; Mustafá, 2014; Novelli, 2006; Weber & Locatelli, 2022; Zémor, 2012), é possível apontar a existência de três abordagens de comunicação de Estado, predominantes desde a década de 1930, ainda que com características permeáveis e muitas vezes sobrepostas:

1. *Comunicação instrumental, publicitária e persuasiva*: orientada à propaganda e à legitimação de governos, sem compromisso com a transparência ou com a participação cidadã. Caracteriza-se pelo uso estratégico da comunicação como ferramenta de poder, com ênfase em marketing, propaganda e persuasão massiva, em um processo unidirecional, vertical e centralizado;
2. *Comunicação governamental e voltada para a instituição*: compreendida como prática técnico-informativa, voltada à disseminação de informações, prestação de contas e promoção da imagem institucional. Embora incorpore elementos da comunicação pública, como a transparência e o acesso à informação, ainda carece de escuta social e participação efetiva;
3. *Comunicação responsável, cidadã e dialógica*: orientada ao fortalecimento da cidadania, essa concepção constitui o ideal da comunicação pública. Busca a interação contínua entre Estado e sociedade, assegurando que a informação seja acessível, compreensível e voltada ao interesse coletivo. Como indicador da qualidade democrática, promove a transparência, o acesso à informação, a inclusão e a participação cidadã no debate público.

A evolução da comunicação pública no Brasil foi impulsionada pelo engajamento social e pela crescente visibilidade midiática, marcando a transição de uma comunicação política

 Programa de Pós-Graduação em Administração UFPB	 INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOCIAIS	 Universidade de Brasília	 Programa de Pós-Graduação em Administração Universidade Federal do Paraná	 Universidade Potiguar
 Centro Universitário	 1 2 1 9 0 FACULDADE DE DIREITO UNIVERSIDADE DE COIMBRA	 DIREÇÃO-GERAL DA POLÍTICA DE JUSTIÇA	 Instituto de Investigação Interdisciplinar	 AJUS Administração da Justiça
 Grupo de Pesquisa em Administração, Governo e Políticas Públicas do Poder Judiciário	 GEJUD Grupo de Pesquisa Gestão, Desempenho e Efetividade do Judiciário	 InfoJus Núcleo de Pesquisa em Informação, Direito e Sociedade	 LIOrg LINGUAGEM, INSTITUIÇÕES E ORGANIZAÇÕES	



personalista para um discurso público mais inclusivo (Koçouski, 2012). O fim da ditadura militar e a promulgação da Constituição Federal de 1988 transformaram profundamente o papel do Estado, fortalecendo movimentos sociais e estabelecendo mecanismos institucionais voltados ao direito à informação e à participação cidadã (Duarte, 2007).

Nesse novo cenário, a ampliação e a profissionalização das estruturas de comunicação pública promoveram o surgimento de práticas voltadas ao interesse coletivo, que passaram a se distinguir das abordagens governamentais tradicionais (Brandão, 2012; Novelli, 2006). Contudo, apesar dos avanços institucionais e conceituais, a comunicação governamental ainda tende a se sobrepor à comunicação pública na prática cotidiana, priorizando estratégias de marketing político em detrimento do diálogo e da escuta da sociedade (Koçouski, 2012).

Nas últimas duas décadas, as discussões teóricas acerca da comunicação pública impulsionaram práticas mais estruturadas em diferentes contextos organizacionais, ainda que de forma desigual (Bueno, 2014; Rothberg, 2024). Conforme Brandão (2012), o entendimento de que a comunicação pública é imprescindível para o funcionamento da democracia, já estava presente no governo Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2002), o que motivou a criação do Programa Continuado de Aperfeiçoamento Profissional em Comunicação do Governo, a cargo da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Durante o primeiro governo Lula (2003 - 2010), também se discutiram propostas para uma Política Nacional de Comunicação, com o objetivo de estabelecer diretrizes para a divulgação institucional (Brandão, 2012).

Embora tenha havido progressos, a consolidação da comunicação pública no Brasil continua enfrentando resistências significativas. Rothberg (2024) destaca que a comunicação ainda é frequentemente instrumentalizada como veículo de promoção pessoal de governantes, contrariando os princípios constitucionais que deveriam orientá-la. A ausência de normativos uniformes, que orientem as práticas comunicativas nos órgãos públicos, contribui para a heterogeneidade das ações e essa instrumentalização (Massuchin; Duarte, 2024). Nesse sentido, Bueno (2014) defende a necessidade de legitimar a comunicação pública por meio de normativos específicos, capazes de traduzir valores institucionais e sociais em práticas concretas que estimulem o diálogo e a cooperação.

Na ausência de um normativo de âmbito nacional, a Associação Brasileira de Comunicação Pública (ABCPública) sistematizou doze princípios estruturantes da comunicação pública: garantir o acesso amplo à informação, fomentar o diálogo, estimular a participação, promover os direitos e a democracia, combater a desinformação, ouvir a sociedade, focar no cidadão, ser inclusiva e plural, tratar a comunicação como política de Estado, garantir a imparcialidade, pautar-se pela ética e atuar com eficácia (Medeiros & Chirnev, 2021).



Além disso, para além da dimensão regulatória e normativa, é relevante compreender como a comunicação se institucionaliza por meio de estruturas cognitivas e mensagens institucionais. Nesse contexto, a perspectiva de Lammers (2011) ajuda a compreender como as instituições se comunicam e como as mensagens são moldadas por lógicas institucionais que atravessam as organizações e disseminam “padrões de crenças e regras”, capazes de obrigar os participantes a determinados comportamentos.

Lammers (2011) destaca quatro atributos fundamentais das mensagens institucionais: o alcance (*reach*), que indica a extensão de sua disseminação; a resistência (*endurance*), que revela sua durabilidade temporal; o peso (*encumbrance*), que exprime as restrições ou obrigações que impõem aos atores; e a intencionalidade (*intentionality*), que se refere ao propósito deliberado por trás da mensagem e à sua congruência com os objetivos declarados da instituição. As mensagens institucionais fortes se distinguem pela durabilidade, pela difusão ampla e pela intencionalidade obrigatória que lhes confere legitimidade.

Essa abordagem reforça a percepção de que o papel da comunicação institucional, aqui delimitada na comunicação feita por instituições de Estado, não deve ser reduzido a um instrumento técnico de transmissão de informações, mas compreendido como um processo de difusão de valores e sentidos. Tal deslocamento implica reconhecer que a comunicação pública contribui para transformar a relação Estado-sociedade em um processo dialógico e responsável.

Responsividade e sua relação com a comunicação pública

A responsividade é um conceito fundamental para compreender como as instituições interagem com a sociedade, adaptam-se às demandas sociais e promovem a participação cidadã. Ao articular-se com os princípios estruturantes da comunicação pública, a responsividade emerge como um critério de qualidade e legitimidade da ação comunicacional do Estado, na medida em que traduz a capacidade institucional de escutar, interpretar e responder às demandas sociais de forma democrática, transparente e comprometida com o interesse público (Duarte, 2011; Jacobs, 2003; Nonet & Selznick, 2010; Zémor, 2012).

De acordo com Jacobs (2003), a responsividade é um constructo social, uma qualidade reconhecida pelos públicos a partir de experiências, discursos e interações. Jacobs (2003) propõe a responsividade a partir de três dimensões interdependentes: perceptividade, reflexividade e adaptabilidade. A perceptividade diz respeito à habilidade de identificar sinais e estímulos oriundos dos públicos de interesse, demonstrando uma escuta ativa e uma abertura genuína às demandas. A reflexividade refere-se à capacidade de dar sentido a esses sinais ou estímulos, permitindo revisões críticas e aprendizado discursivo. Já a adaptabilidade consiste

na habilidade de responder às necessidades dos interlocutores de maneira apropriada e transformadora.

A responsividade é entendida como uma capacidade institucional de oferecer respostas qualificadas, que ultrapassam a reação imediata e implicam escuta sensível, reconhecimento da alteridade e engajamento contínuo. Isso requer tanto a criação de contextos adequados para o diálogo quanto o desenvolvimento de competências comunicacionais individuais, como escuta empática, abertura ao dissenso e disposição para a negociação de sentidos (Jacobs, 2003). Ao conectar responsividade e comunicação dialógica, Jacobs (2003) contribui para a gestão estratégica e para o campo da comunicação pública, propondo uma prática mais reflexiva, participativa e centrada no entendimento mútuo entre instituições e sociedade.

A concepção de responsividade também foi desenvolvida por Nonet e Selznick quando buscavam a compreensão do papel do Direito diante das transformações sociais e das tensões entre autoridade institucional e abertura à participação. Na década de 1950, os autores desenvolveram uma tipologia que distingue três modelos de ordenamento jurídico que podem coexistir dentro de um mesmo sistema jurídico: o repressivo, no qual o Direito é subordinado ao poder político; o autônomo, em que o Direito é independente da política e limitador do poder político; e responsivo, no qual o Direito se transforma em um facilitador das respostas às necessidades e aspirações sociais; trata-se de um ordenamento jurídico que reconhece nas pressões sociais fontes legítimas de conhecimento e oportunidades de autocorreção (Nonet & Selznick, 2010).

Nonet e Selznick (2010) argumentam que o direito responsável representa um estágio evolutivo do direito institucional, no qual a estrutura normativa não apenas regula, mas também se adapta e responde aos valores sociais e às necessidades da coletividade. Três dimensões do Direito responsável se destacam e servem como referência para esta investigação: 1) comprometimento com valores democráticos; 2) capacidade de escuta e adaptação às demandas sociais; e 3) autonomia profissional com responsabilidade social.

A partir das contribuições de Jacobs (2003) e Nonet e Selznick (2010) é possível articular a responsividade como uma dimensão essencial da comunicação pública. Embora partam de campos distintos, os autores convergem na defesa de uma concepção de responsividade que pressupõe relacionamento com a sociedade e capacidade de diálogo, características presentes também na comunicação pública. Ambas as abordagens sustentam que a responsividade se materializa quando há disposição institucional de escutar, compreender e agir a partir das demandas da sociedade. Essa condição aproxima dos fundamentos da comunicação pública, que visam fortalecer a relação entre Estado e cidadão por meio de informação de interesse público, diálogo, participação e transparência (Duarte, 2007, 2011; Zémor, 2012).

 Programa de Pós-Graduação em Administração UFPB	 INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOCIAIS	 Universidade de Brasília	 Programa de Pós-Graduação em Direito PÓLO INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS PPGD	 Universidade Potiguar
 Centro Universitário	 1 2 1 9 0 FACULDADE DE DIREITO UNIVERSIDADE DE COIMBRA	 DIREÇÃO-GERAL DA POLÍTICA DE JUSTIÇA	 Instituto de Investigação Interdisciplinar	 AJUS Administração da Justiça
 Grupo de Pesquisa em Administração, Governo e Políticas Públicas do Poder Judiciário	 GEJUD Grupo de Pesquisa Gestão, Desempenho e Efetividade do Judiciário	 InfoJus Núcleo de Pesquisa em Informação, Direito e Sociedade	 LIOrg LINGUAGEM, INSTITUIÇÕES E ORGANIZAÇÕES	

Para compreender por que a comunicação pública ainda convive com assimetrias normativas, e muitas vezes práticas ceremoniais, é útil recorrer à Teoria Institucional, que explica como valores, normas e lógicas sociais moldam comportamentos organizacionais.

A Teoria Institucional e o processo de construção da legitimidade

As organizações não são apenas estruturas burocráticas racionais, mas entidades sociais que incorporam valores e normas em seu funcionamento, uma vez que são sistemas adaptativos que não podem ser completamente capturados por um design puramente formal (Selznick, 1948). A formalização institucional não consegue eliminar completamente os elementos não racionais do comportamento organizacional.

À medida que as organizações se desenvolvem, passam por um processo de institucionalização, no qual certos valores e práticas tornam-se enraizados e moldam a estrutura e a tomada de decisão, indo além da racionalidade técnica. Segundo Selznick (1948), valores e normas sociais são incorporados por meio da interação entre indivíduos, do desenvolvimento de estruturas informais, da necessidade de legitimidade e consentimento e da adaptação a um ambiente institucional complexo.

Para Scott (2014), as instituições são influenciadas por múltiplas lógicas institucionais que coexistem e interagem, incorporando elementos dos pilares regulatório, normativo e cultural-cognitivo que proporcionam legitimidade, estabilidade e significado à vida social. Esses pilares ajudam a compreender a questão da legitimidade em instituições públicas, uma vez que, não basta que um órgão público seja legalmente constituído (legitimidade reguladora); ele precisa também ser percebido como moralmente justo (legitimidade normativa) e culturalmente compreensível e aceito pela sociedade (legitimidade cultural-cognitiva) (Scott, 2014).

DiMaggio e Powell (1983) aprofundaram esta análise ao identificar três processos isomórficos que buscam explicar por que organizações, dentro de um mesmo campo de atuação, tendem a se tornar mais homogêneas ao longo do tempo. Os autores argumentam que isso acontece não necessariamente pela busca de eficiência, mas por razões de legitimidade e sobrevivência em seu ambiente institucional. Os três processos isomórficos identificados são: 1) isomorfismo coercitivo, resultado de pressões formais e informais exercidas por outras organizações das quais dependem, como reguladores e governos, além das expectativas culturais da sociedade; 2) isomorfismo mimético, que ocorre quando organizações imitam práticas de outras percebidas como mais legítimas ou bem-sucedidas; e 3) isomorfismo normativo, derivado do processo de profissionalização, no qual as normas e práticas são padronizadas por meio da formação educacional formal e da atuação de redes profissionais (DiMaggio & Powell, 1983).

 Programa de Pós-Graduação em Administração UFPB	 INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOCIAIS	 Universidade de Brasília	 Programa de Pós-Graduação em Administração PÓLO INSTITUCIONAL UNIVERSITÁRIO	 Universidade Potiguar
 Centro Universitário	 1 2 1 9 0 FACULDADE DE DIREITO UNIVERSIDADE DE COIMBRA	 DIREÇÃO-GERAL DA POLÍTICA DE JUSTIÇA	 Instituto de Investigação Interdisciplinar	 AJUS Administração da Justiça
 Grupo de Pesquisa em Administração, Governo e Políticas Públicas do Poder Judiciário	 GEJUD Grupo de Pesquisa Gestão, Desempenho e Efetividade do Judiciário	 InfoJus Núcleo de Pesquisa em Informação, Direito e Sociedade	 LIOrg LINGUAGEM, INSTITUIÇÕES E ORGANIZAÇÕES	



Scott (2008) ainda aponta os profissionais como os principais agentes institucionais na sociedade moderna. Mais do que qualquer outro grupo identificável, os profissionais "coreografam" e "ditam o ritmo" das "danças de indivíduos e organizações"; moldam categorias e significados (cultural-cognitiva), definem padrões e deveres (normativa) e influenciam regras e regimes de conformidade (regulativa). Assim, as profissões são agentes institucionais preeminentes que podem criar, cuidar e transformar as instituições (Scott, 2008).

No contexto da discussão, está a complexa relação entre legitimidade e eficiência. Nesse debate, Palmer e Biggart (2017) chamam a atenção para a questão do ceremonialismo e de como a adoção de elementos institucionalizados pode levar tanto a ganhos de legitimidade quanto a geração de rotinas ineficientes que inibem o desempenho. Organizações podem, então, isolar elementos institucionais dos técnicos, resultando em conformidade ceremonial sem mudar os processos técnicos centrais. Esse tensionamento é particularmente relevante para a comunicação pública, na medida em que muitas vezes normas e estruturas se tornam práticas ceremoniais que geram legitimidade simbólica, mas não transformam efetivamente os processos comunicacionais.

Metodologia

Este artigo corresponde à primeira etapa descritiva de uma pesquisa ainda em andamento. De natureza qualitativa, busca descrever os aspectos normativos no âmbito do MPU. Foi feito o levantamento documental dos normativos internos dos ramos do MPU (MPF, MPT, MPM e MPDFT) que tratam da comunicação institucional a fim de compreender o atual estágio de institucionalização técnico-normativa da comunicação institucional nesses órgãos. Para fins desta análise, foram considerados como normativos os documentos que formalmente expressam diretrizes, regras e padrões organizacionais relacionados à comunicação, como manuais, planos, portarias, resoluções e políticas institucionais.

A avaliação qualitativa foi conduzida por meio da análise de conteúdo, entendida como um conjunto de técnicas sistemáticas de interpretação de informações, que permite identificar, de forma organizada e objetiva, padrões e significados explícitos ou implícitos nos materiais analisados (Bardin, 1977). A análise categorial foi adotada como técnica central, permitindo a classificação do conteúdo por temas recorrentes e facilitando o mapeamento de padrões discursivos nas práticas comunicacionais e nos normativos institucionais analisados (Bardin, 1977).

As categorias de análise são estruturas conceituais utilizadas para organizar dados em grupos temáticos, com o objetivo de identificar padrões, relações e significados. A categorização é uma operação de classificação fundamentada em critérios previamente definidos, os quais permitem

agrupar elementos com características semelhantes, reduzir a complexidade dos dados brutos e estabelecer conexões entre teoria e realidade empírica (Bardin, 1977).

No contexto deste artigo, a categoria foi definida a partir de um processo analítico de natureza indutiva e interpretativa, sustentada na articulação entre o objetivo, o referencial teórico adotado e o instrumento empíricos de coleta e análise de dados. O eixo de análise centrou-se nos aspectos prático-normativos, com a seguinte definição conceitual e operacional.

Categoria de análise: aspectos prático-normativos

- *Definição conceitual:* elementos institucionais que moldam e orientam a comunicação institucional no MPU, compreendidos tanto em sua formulação normativa quanto em sua aplicação prática. Para fins de análise, a categoria é desdobrada em três perspectivas:
 - a) Institucionalização normativa: processo de formalização e incorporação de diretrizes, princípios, regras e padrões organizacionais que conferem legitimidade e estabilidade à comunicação institucional;
 - b) Práticas comunicativas: manifestações empíricas da comunicação institucional, observáveis nos canais oficiais dos ramos do MPU, considerando conteúdos, formatos, rotinas e estratégias;
 - c) Convergência prático-normativa: grau de aderência entre o que está normatizado e o que é efetivamente praticado na comunicação institucional, revelando o alinhamento ou a dissonância entre norma e prática.
- *Definição operacional:* conduzida por meio de duas perspectivas:
 - I) Análise documental, com base nos seguintes critérios:
 - ✓ Tipo normativo: portaria, instrução normativa, resolução, política, manual, guia, publicação institucional
 - ✓ Temática: redes sociais, relacionamento com a mídia, manuais de redação, identidade visual, linguagem simples;
 - ✓ Conteúdo: princípios, diretrizes, orientações, regras;
 - ✓ Alinhamento com os princípios da comunicação pública;
 - ✓ Mecanismos de controle: monitoramento, responsabilização, avaliação periódica
 - ✓ Caráter vinculante: indiciário, recomendatório, obrigatório
 - ✓ Aderência à responsividade: ausente, parcial, explícita
 - II) Monitoramento sistemático das práticas comunicativas, por meio da observação dos portais institucionais e dos perfis nas redes sociais (investigação a ser realizada). A análise será orientada pelos seguintes indicadores:
 - ✓ Existência de espaços de interação nos canais;
 - ✓ Linguagem utilizada: acessível, inclusiva ou técnica;



- ✓ Enquadramento dos conteúdos: foco na autoridade, na instituição ou no serviço público;
- ✓ Frequência e regularidade de atualização dos conteúdos institucionais;
- ✓ Transparência e prestação de contas;
- ✓ Promoção de ações de engajamento cidadão.

A análise de conteúdo dos documentos se desenvolveu nas seguintes etapas, conforme proposto por Bardin (1977):

1. *Pré-análise*: organização do material empírico, definição do *corpus* e sistematização dos critérios de leitura e interpretação;
2. *Exploração do material*: segmentação, codificação e categorização do conteúdo, empregando-se a técnica de análise categorial;
3. *Tratamento dos resultados e interpretação*: síntese dos achados, formulação de inferências e articulação com as categorias de análises.

Após a pré-análise e a exploração do material, procedeu-se ao tratamento dos dados. Entretanto, ao iniciar a análise documental, constatou-se que o corpus era heterogêneo e cumpria funções institucionais distintas: havia normativos estritamente técnicos e prescritivos – como os manuais de conduta, procedimentos e identidade visual - que descrevem padrões operacionais; e documentos estratégicos - como uma política de comunicação – com diretrizes e orientações mais gerais.

Por esse motivo, e para minimizar vieses, foi preciso fazer uma classificação quanto à natureza, atribuindo pesos diferentes aos documentos, que foram assim especificados:

- Estratégico (peso 4,0): tende a apresentar diretrizes de atuação, orientações e princípios. Alta expectativa de previsão de escuta pública, participação, indicadores e mecanismos de governança e avaliação. Exemplo: política de Comunicação.
- Híbrido (peso 2,0): tende a combinar diretrizes com procedimentos e traduz princípios em rotinas e padrões. Expectativa moderada de dispositivos de diálogo, transparência e prestação de contas. Exemplo: manual de redação.
- Técnico (peso 0,25): tende a ter finalidade predominantemente operacional, conteúdo prescritivo sobre padrões e procedimentos, linguagem técnica e foco em conformidade formal. Baixa expectativa de previsão de escuta/participação. Exemplo: manual de identidade visual.

Para o tratamento dos dados, foi desenvolvido um Protocolo de Análise Documental da Comunicação do MPU (PDoC- MPU), articulando os referenciais teóricos sobre comunicação



pública e responsividade (Apêndice A). O protocolo organiza a investigação em critérios de codificação (tipo normativo, temática, conteúdo, alinhamento com princípios da comunicação pública e mecanismos de controle). O conteúdo do documento foi codificado em uma escala ordinal (0 = ausente, 1 = parcial, 2 = explícito), permitindo sistematizar tanto a presença quanto a intensidade das referências normativas à comunicação pública e à responsividade.

As evidências extraídas de cada documento foram codificadas na “Matriz de Codificação” (Apêndice B), seguindo as regras estabelecidas no PAdoC-MPU. Este processo de codificação e categorização é um procedimento sistemático e objetivo de tratamento de mensagens que permite a formulação de inferências (Bardin, 1977). Para garantir comparabilidade entre documentos com diferentes características, os escores foram submetidos a um processo de normalização, em escala de 0 a 1, conforme sugerem técnicas de estatística descritiva aplicadas a dados categorizados (Triola, 2024).

Além disso, a ponderação diferenciada entre documentos de caráter técnico (0,25), híbrido (2,0) e estratégico (4,0) foi incorporada ao cálculo, de modo a reconhecer que sua contribuição para a institucionalização normativa da comunicação não é homogênea. Foi uma escolha metodológica, fundamentada na expectativa normativa associada a cada tipo de documento, e não em um padrão estatístico universal. Assim, a combinação entre codificação categorial, normalização estatística e atribuição de pesos constituiu o núcleo do processo analítico, o qual possibilitou a comparação entre os documentos e a formulação de inferências acerca do estágio de institucionalização normativa da comunicação no MPU.

Método de cálculo e ponderação dos resultados

Para o tratamento das evidências extraídas dos documentos normativos e transformadas em indicadores quantitativos comparáveis, adotou-se um método de cálculo simplificado, que se fundamenta em três operações sucessivas: normalização, ponderação e agregação.

Aplicando o PAdoC-MPU na “Matriz de Codificação”, para cada documento houve uma pontuação bruta máxima para os indicadores relacionados. Assim, o caráter vinculante possui pontuação máxima de 2; mecanismos de controle, pontuação máxima de 2; alinhamento com princípios da comunicação pública, pontuação máxima de 24; e responsividade - soma das dimensões Jacobs (2003) e Nonet e Selznick (2010) - , pontuação máxima de 12. Para assegurar comparabilidade entre normativos com amplitudes distintas de critérios avaliados, procedeu-se à normalização dos resultados por meio da razão entre a pontuação obtida e a pontuação máxima possível (40 pontos), produzindo um Índice Normalizado (IN) por meio da fórmula:

$$IN = \frac{\text{Pontuação Obtida}}{\text{Pontuação Máxima Possível}}$$

	 INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOCIAIS	 Universidade de Brasília	 Programa de Pós-Graduação em Administração Universidade Federal do Paraná	 Universidade Potiguar
	 1 2 1 9 0 FACULDADE DE DIREITO UNIVERSIDADE DE COIMBRA	 DIREÇÃO-GERAL DA POLÍTICA DE JUSTIÇA	 Instituto de Investigação Interdisciplinar	 AJUS Administração da Justiça
 Grupo de Pesquisa em Administração, Governo e Políticas Públicas do Poder Judiciário	 GEJUD Grupo de Pesquisa Gestão, Desempenho e Efetividade do Judiciário	 InfoJus Núcleo de Pesquisa em Informação, Direito e Sociedade	 LIOrg LINGUAGEM, INSTITUIÇÕES E ORGANIZAÇÕES	

Esse procedimento assegurou que todos os documentos fossem representados em uma escala padronizada de 0 a 1, na qual 0 indica ausência total de aderência aos critérios de análise e 1 corresponde à aderência plena. Em seguida, reconhecendo que os documentos possuíam diferentes graus de centralidade no processo de institucionalização normativa, foi realizada a ponderação do documento, multiplicando o IN pelo peso (P) correspondente ao tipo de documento (4,0 para estratégicos; 2,0 para híbridos; e 0,25). O Índice Ponderado (IP) foi operacionalizado pela fórmula:

$$IP = IN \times P$$

Por fim, os resultados individuais dos IPs de cada documento foram agregados para se obter o Índice Global Ponderado (IGP) do ramo. O IGP é calculado pela soma de todos os índices ponderados de cada documento, dividido pela soma de todos os pesos ponderados do respectivo documento, chegando à seguinte fórmula:

$$IGP = \frac{\sum (IP_1 + IP_2 + IP_n)}{\sum (P_1 + P_2 + P_n)}$$

O IGP sintetiza o estágio médio de institucionalização normativa da comunicação institucional no âmbito do MPU, sob a perspectiva da comunicação pública e da responsividade. O índice varia de 0 a 1 e pode ser interpretado em quatro faixas de significação, extraídas a partir da articulação do referencial teórico:

- Institucionalização incipiente (0,00 – 0,25):** observa-se a ausência ou a presença meramente residual de dispositivos normativos que tratem da comunicação pública. Os documentos são predominantemente técnicos e restritos a funções operacionais, sem referência explícita ou implícita a princípios da comunicação pública ou mecanismos de diálogo com a sociedade. O caráter prescritivo limita-se a orientações formais e procedimentais, sem contribuir para a construção de uma comunicação cidadã. A responsividade, quando mencionada, é indireta ou inexistente;
- Institucionalização parcial e fragmentada (0,26 – 0,50):** emergem de normativos que mencionam, ainda que de modo restrito, algum dos princípios da comunicação pública. Contudo, a abordagem é fragmentada, sem articulação entre os diferentes dispositivos. Predomina o caráter híbrido, em que coexistem diretrizes técnicas e orientações mais amplas. Os documentos dessa faixa tendem a contemplar a comunicação em uma perspectiva informativa, com foco no cumprimento de obrigações legais ou

institucionais, mas sem incorporar de forma consistente processos de escuta social, participação cidadã ou canais bidirecionais de interação;

3. **Institucionalização consistente (0,51 – 0,75):** há normativos que demonstram clara preocupação em alinhar a comunicação institucional aos princípios da comunicação pública. Há evidências de diretrizes que promovem a transparência ativa, a acessibilidade da informação, o estímulo ao diálogo e a inclusão social. Documentos de caráter estratégico tornam-se mais presentes, estabelecendo políticas institucionais e manuais de orientação que dialogam diretamente com valores democráticos. Apesar disso, a responsividade aparece de forma desigual, muitas vezes restrita a canais formais de interação, sem avançar para mecanismos contínuos de engajamento cidadão;
4. **Institucionalização avançada (0,76 – 1,00):** indica a plena incorporação dos princípios da comunicação pública e das dimensões de responsividade nos normativos institucionais. Os documentos assumem caráter estratégico, articulando de forma clara valores democráticos, diretrizes normativas e práticas comunicacionais. Há mecanismos explícitos de escuta, participação, prestação de contas e responsabilização social, que orientam tanto a gestão da comunicação quanto a sua aplicação cotidiana. A convergência entre norma e prática é alta, sugerindo que a comunicação institucional não apenas se formaliza como política, mas também se operacionaliza como instrumento de fortalecimento da cidadania.

Resultados

Com base na metodologia de análise de dados, foi possível avaliar o estágio de institucionalização normativa da comunicação nos quatro ramos do MPU: MPF, MPT, MPM e MPDFT. Como os documentos estratégicos do MPU faziam menção à Política Nacional de Comunicação Social do Ministério Público brasileiro (Recomendação nº 58/2017), elaborada pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), também foi feita a análise desse normativo, uma vez que essa recomendação se aplica a todo o Ministério Público brasileiro (MPb).

Aplicando o Protocolo de Análise Documental da Comunicação do MPU (PADoC-MPU) foi possível calcular o Índice Global Ponderado (IGP) para o MPU e para cada ramo. No total, foram analisados 21 documentos que versavam sobre temáticas relativas à Comunicação Social (redes sociais, portais institucionais, relacionamento com a mídia, manuais de redação, identidade visual e produção gráfica). Quatro normativos (três do MPF e um do MPDFT) anteriormente identificados foram excluídos da avaliação por tratarem de rotinas internas muito

	 INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOCIAIS		 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOCIAIS	 Universidade Potiguar
	 1 2 1 9 0 FACULDADE DE DIREITO UNIVERSIDADE DE COIMBRA	 DIREÇÃO-GERAL DA POLÍTICA DE JUSTIÇA	 Instituto de Investigação Interdisciplinar	
	 GEJUD Grupo de Pesquisa Gestão, Desempenho e Efetividade do Judiciário	 InfoJus Núcleo de Pesquisa em Informação, Direito e Sociedade	 LIOrg LINGUAGEM, INSTITUIÇÕES E ORGANIZAÇÕES	



específicas (perfis de acesso, formatação/arquitetura de sites, regras para classificados) ou apresentarem obsolescência normativa (Tabela 1).

Tabela 1

Relação dos normativos a serem analisados

Ramo	Normativo	Tipo	Natureza	Acesso
MPF	Política de Comunicação do MPF	Portaria	Estratégico	Acesso público via Repositório Institucional. Link: https://tinyurl.com/yc5mtcbz
	Manual de Redação em Comunicação Social	Portaria	Híbrido	Acesso público via Repositório Institucional. Link: https://tinyurl.com/yckhz8hd
	Diretrizes para criação de páginas especiais no Portal do MPF	Portaria	Técnico	Acesso público via Repositório Institucional. Link: https://tinyurl.com/24j5f4y6
	Manual de Identidade Visual	Portaria	Técnico	Acesso público via Repositório Institucional. Link: https://tinyurl.com/bdzm6ax6
	Manual de Gestão de Contas do MPF em Redes Sociais	Portaria	Estratégico	Acesso público via Repositório Institucional. Link: https://tinyurl.com/2k8b7yp9
	Manual de Conduta para Uso de Contas Pessoais em Redes Sociais por Integrantes do MPF	Portaria	Técnico	Acesso público via Repositório Institucional. Link: https://tinyurl.com/5n7fm8e3
	Guia para o Relacionamento com a Imprensa	Portaria	Híbrido	Acesso público via Repositório Institucional. Link: https://tinyurl.com/582fb3zu
	Carta de Serviços da Comunicação Social	Publicações Institucionais	Técnico	Acesso público via Repositório Institucional. Link: https://tinyurl.com/ycty5ubrc
	Manual de procedimentos dos serviços nacionais: comunicação social	Publicações Institucionais	Técnico	Acesso público via Repositório Institucional. Link: https://tinyurl.com/2dauv96a
	Boas Práticas nas Redes Sociais	Publicações Institucionais	Híbrido	Acesso público via Repositório Institucional. Link: https://tinyurl.com/4z68e69j
	Manual de Redes Sociais do Ministério Público Federal EXCLUÍDO DA ANÁLISE	Portaria	EXCLUÍDO DA ANÁLISE	Acesso público via Repositório Institucional. Link: https://tinyurl.com/528ec9jn



	Normas para publicação de vídeos na TV MPF EXCLUÍDA DA ANÁLISE	Instrução normativa	EXCLUÍDO DA ANÁLISE	Acesso público via Repositório Institucional. Link: https://tinyurl.com/34f6825d
	Manual de Uso dos Classificados EXCLUÍDO DA ANÁLISE	Publicações Institucionais	EXCLUÍDO DA ANÁLISE	Acesso público via Repositório Institucional. Link: https://tinyurl.com/4b4sdhv
MPT	Política de Comunicação Social	Portaria	Estratégico	Acesso via solicitação à Secom
	Guia para produção de campanhas	Publicações Institucionais	Técnico	Acesso via solicitação à Secom
MPDFT	Política de Comunicação Institucional	Portaria	Estratégico	Acesso via solicitação à Secom
	Política para utilização, publicação e administração de páginas em mídias sociais	Portaria	Híbrido	Acesso via solicitação à Secom
	Manual de Identidade Visual	Portaria	Técnico	Acesso público via Portal. Link: https://tinyurl.com/3urnerfk
	Procedimento para solicitação de criação e produção gráfica de materiais de divulgação	Portaria	Técnico	Acesso via solicitação à Secom
MPM	Procedimento para administração do sítio na Internet EXCLUÍDO DA ANÁLISE	Portaria	EXCLUÍDO DA ANÁLISE	Acesso via solicitação à Secom
	Política Nacional de Comunicação Social	Portaria	Estratégico	Acesso via solicitação à Secom

A partir da codificação das evidências extraídas de todos os documentos, o Índice Global Ponderado (IGP) consolidado do MPU foi de 0,747, apontando para uma “institucionalização consistente” (0,51 – 0,75). Isso significa que, de uma forma geral, os normativos do MPU demonstram clara preocupação em alinhar a comunicação social aos princípios da comunicação pública. A responsividade, porém, aparece de forma desigual: nos documentos estratégicos há previsão de canais formais de interação, mas sem avançar para mecanismos contínuos de



engajamento ou monitoramento, o que limita a adaptabilidade e reflexividade institucional (Jacobs, 2003).

Já o IGP da Política Nacional de Comunicação Social do CNMP apresentou um desempenho superior ao do MPU (de 0,8), enquadrando-a na faixa de “institucionalização avançada” (0,76 – 1,00) por incorporar mais explicitamente os princípios da comunicação pública e das dimensões de responsividade nos normativos institucionais. Esse resultado, contudo, deve ser devidamente relativizado: como foi analisado apenas um documento estratégico, o índice do CNMP foi elevado. Esse desempenho se reduz quando se compara o IGP do CNMP com idêntica política dos demais ramos (Tabela 2).

Tabela 2

IGP das políticas de comunicação dos ramos do MPU e do CNMP

Instituição	Índice Global Ponderado (políticas de comunicação)	Faixas de enquadramento institucional
MPF	IGP _{PC} = 0,975	institucionalização avançada
MPDFT	IGP _{PC} = 0,95	institucionalização avançada
MPT	IGP _{PC} = 0,825	institucionalização avançada
CNMP	IGP _{PC} = 0,8	institucionalização avançada
MPM	IGP _{PC} = 0,625	institucionalização parcial e fragmentada

Os índices dos ramos do MPU foram puxados para baixo devido aos documentos técnicos (Tabela 3), que possuem finalidade predominantemente operacional e prescritiva sobre padrões e procedimentos. Considerando apenas esse tipo de documento, o IGP do MPU foi de (0,4383), enquadrando o órgão na faixa “institucionalização parcial e fragmentada” (0,26 – 0,50). Nesse enquadramento estão os normativos que mencionam, ainda que de modo restrito, algum dos princípios da comunicação pública. Contudo, a abordagem é fragmentada, sem articulação entre os diferentes dispositivos.

Tabela 3

IGP dos documentos técnicos dos ramos do MPU

Instituição	Índice Global Ponderado (documentos técnicos)	Faixas de enquadramento institucional
MPF	IGP _T = 0,49	institucionalização parcial e fragmentada
MPDFT	IGP _T = 0,425	institucionalização parcial e fragmentada



MPT	IGP _T = 0,4	institucionalização parcial e fragmentada
MPM	-	O MPM não possui documentos técnicos. Embora a Política Nacional de Comunicação Social do órgão faça remição a um Manual de Redação e Estilo e um Manual de Identidade Visual, segundo a Secom do MPM, eles estão desatualizados e em desuso. Ainda não foram produzidas novas versões.

Embora se esperasse que os normativos técnicos revelassem aplicação prática dos princípios, as evidências sugerem predomínio de ceremonialismo institucional, no qual normas e estruturas se tornam práticas ceremoniais que geram legitimidade simbólica, mas não transformam efetivamente os processos comunicacionais (Palmer & Biggart, 2017). O posterior monitoramento dos portais institucionais e dos perfis das redes sociais, na próxima etapa de investigação, pode ajudar a elucidar essa questão, identificando se, na prática, as perspectivas da comunicação pública e da responsividade estão presentes nos canais de comunicação institucionais.

Institucionalização normativa da comunicação por ramo

Na análise individual do nível de institucionalização por ramo, o MPF, o MPT e o MPDFT obtiveram o nível de institucionalização avançada. Já a comunicação do MPM se enquadrou na faixa anterior, no tipo de institucionalização consistente (Tabela 4)

Tabela 4
IGP por ramo do MPU

Instituição	Índice Global Ponderado	Faixas de enquadramento institucional
MPT	IGP = 0,8	institucionalização avançada
MPDFT	IGP = 0,787	institucionalização avançada
MPF	IGP = 0,774	institucionalização avançada
MPM	IGP = 0,625	institucionalização consistente

Sob a perspectiva normativa, a análise dos resultados revela que os ramos do MPU estão em um estágio avançado de incorporação dos princípios da comunicação pública. Entretanto, percebe-se uma clara assimetria entre a incorporação de princípios da comunicação pública e a efetivação das dimensões de responsividade.

Nos documentos, especialmente os estratégicos e híbridos, observa-se uma clara preocupação de alinhamento da comunicação institucional com diretrizes e princípios da comunicação pública - como transparência, acesso à informação, impessoalidade, respeito aos direitos

 Programa de Pós-Graduação em Administração UFPB	 INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOCIAIS	 Universidade de Brasília	 Programa de Pós-Graduação em Administração PPGD Universidade Federal de Pernambuco	 Universidade Potiguar
 Centro Universitário	 1 2 1 9 0 FACULDADE DE DIREITO UNIVERSIDADE DE COIMBRA	 DIREÇÃO-GERAL DA POLÍTICA DE JUSTIÇA	 Instituto de Investigação Interdisciplinar	 AJUS Administração da Justiça
 Grupo de Pesquisa em Administração, Governo e Políticas Públicas do Poder Judiciário	 GEJUD Grupo de Pesquisa Gestão, Desempenho e Efetividade do Judiciário	 InfoJus Núcleo de Pesquisa em Informação, Direito e Sociedade	 LIOrg LINGUAGEM, INSTITUIÇÕES E ORGANIZAÇÕES	



fundamentais, pluralidade, diálogo, ética e eficiência. As políticas de comunicação do MPF e do MPDFT fazem, inclusive, referências específicas à comunicação pública nas considerações dos documentos.

Em contraste, a aderência às dimensões de responsividade - perceptividade, reflexividade e adaptabilidade (Jacobs, 2003); e comprometimento democrático, escuta e adaptação social, e autonomia com responsabilidade social (Nonet & Selznick, 2010) - aparecem de forma menos consistente e menos operacionalizada. Esse quadro revela que, embora os princípios estejam institucionalizados no plano normativo, a responsividade ainda é embrionária. Trata-se de uma comunicação pública mais normativa do que dialógica, mais voltada a promover e organizar a atuação institucional do que a absorver demandas da sociedade.

Considerações finais

Os resultados desta investigação preliminar evidenciam que a comunicação pública no âmbito do Ministério Público da União encontra-se em um estágio de institucionalização normativa consistente a avançada, com desempenho notadamente positivo nos documentos estratégicos. Entretanto, a análise qualitativa revelou que a responsividade permanece como o elo mais frágil do processo, especialmente em documentos técnicos.

No plano dos princípios da comunicação pública, todos os ramos apresentaram pontuações elevadas, especialmente nos documentos estratégicos, evidenciando clareza normativa quanto as diretrizes. Essa ênfase aponta para o avanço da comunicação pública no Brasil como instrumento de fortalecimento democrático (Duarte, 2007, 2011; Weber & Locatelli, 2022; Zémor, 2012). No entanto, quando se examina a responsividade, os resultados são menos expressivos. Dimensões como perceptividade e reflexividade aparecem em alguns documentos, mas a adaptabilidade ainda é frágil, revelando dificuldades em institucionalizar práticas que traduzam escuta ativa, revisão crítica e ajuste contínuo (Jacobs, 2003).

Assim, de uma forma geral, a análise dos documentos relativos à comunicação do MPU revelou uma lacuna entre o discurso e a operacionalização prática. A assimetria entre normatividade e prática dialógica se confirma ao observar que documentos técnicos e híbridos, que poderiam operacionalizar rotinas de escuta e engajamento, apresentam índices baixos.

Cabe destacar que os resultados apresentados correspondem ao primeiro instrumento de coleta de dados de uma pesquisa ainda em andamento no âmbito do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade de Brasília (UNB). O objetivo central é analisar a influência de aspectos prático-normativos na responsividade da comunicação institucional do MPU, articulando dimensões regulatórias e práticas comunicacionais.



Nas próximas fases, serão realizados: (i) o monitoramento sistemático de portais institucionais e redes sociais dos ramos do MPU, com vistas a identificar indicadores de responsividade nas práticas comunicacionais; (ii) a aplicação de *survey* com profissionais de comunicação, para captar percepções sobre a presença de rotinas responsivas; e (iii) a realização de entrevistas semiestruturadas com gestores estratégicos, a fim de aprofundar a análise interpretativa sobre a relação entre normatividade, práticas e responsividade.

Somente a partir desse cruzamento de dados será possível avaliar, de forma mais precisa, em que medida a alta institucionalização normativa observada se converte em práticas comunicacionais efetivas e responsivas, capazes de qualificar a interação do MPU com a sociedade.

Referências

- Bardin, L. (1977). *Análise de Conteúdo*. Edições 70.
- Brandão, E. P. (2012). Conceito de comunicação pública. In *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público* (3rd ed., pp. 1–33). Atlas.
- Bueno, W. da C. (2014). A construção de uma Política de Comunicação como processo de legitimação da comunicação pública no Brasil. *Revista Comunicação Midiática*, 9 n.3, 11–14.
<https://www2.faac.unesp.br/comunicacaomidiatica/index.php/CM/article/view/169>
- Constituição Da República Federativa Do Brasil (1988).
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160.
- Duarte, J. (2007). Comunicação pública. *São Paulo: Atlas*, 47–58.
- Duarte, J. (2011). Sobre a emergência do (s) conceito (s) de comunicação pública. In *Comunicação pública, sociedade e cidadania* (1ª, Vol. 1, pp. 121–134). Difusão São Caetano do Sul.
- Guimaraes, T. A., Gomes, A. O., & Guarido Filho, E. R. (2018). Administration of justice: an emerging research field. *RAUSP Management Journal*, 53(3), 476–482.
<https://doi.org/10.1108/RAUSP-04-2018-010>
- Jacobs, C. (2003). *Managing Organizational Responsiveness: Toward a Theory of Responsive Practice*. Deutscher Universitaets-Verlag.
- Koçouski, M. (2012). Comunicação pública: construindo um conceito. *Comunicação Pública: Interlocuções, Interlocutores e Perspectivas*. São Paulo: ECA/USP, 71–96.



- Kozjek, T., Verbič, M., & Umek, L. (2024). Citizens' Satisfaction with "Citizens' Initiatives": The Case of the Municipality of Ljubljana. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 17(1), 28–49. <https://doi.org/10.2478/nispa-2024-0002>
- Kunsch, M. M. K. (2011). Comunicação pública a serviço da sociedade e do cidadão. In *Comunicação pública, sociedade e cidadania* (1^a, pp. 13–19). Difusão Editora.
- Lammers, J. C. (2011). How Institutions Communicate: Institutional Messages, Institutional Logics, and Organizational Communication. *Management Communication Quarterly*, 25(1), 154–182. <https://doi.org/10.1177/0893318910389280>
- Leite, L. Q. (2016). Reflexões teóricas sobre modelos de Gestão Pública: o paradigma weberiano, a New Public Management e o Estado Neo-Weberiano. *RP3 - Revista de Pesquisa Em Políticas Públicas*, 0(1). <https://doi.org/10.18829/rp3.v0i1.17801>
- Locatelli, C., Luz, A. J., & Pecoraro, C. (2024). Comunicação pública e transparência: questões conceituais para a pesquisa. *Organicom*, 21(45), 59–69. <https://doi.org/10.11606/issn.2238-2593.organicom.2024.224384>
- Lustosa da Costa, F. (2010). Contribuição a um projeto de reforma democrática do Estado. *Revista de Administração Pública*, 44(2), 239–270. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122010000200004>
- Massuchin, M. G., & Duarte, J. (2024). Caminhos da Comunicação Pública: o que esta edição nos revela. *Organicom*, 21(45), 13–17. <https://doi.org/10.11606/issn.2238-2593.organicom.2024.230297>
- Matos, H. (2011). A comunicação pública na perspectiva da teoria do reconhecimento . In *Comunicação Pública, sociedade e cidadania* (1^a, pp. 39–59). Difusão Editora.
- Medeiros, A., & Chirnev, L. (2021). *Guia de comunicação pública* (1^a). Associação Brasileira de Comunicação Pública. <https://abcpublica.org.br/wp-content/uploads/2023/03/GUIA-DE-COMUNICACAO-PUBLICA.pdf>
- Miola, E., & Marques, F. P. J. (2024). Abordagens teóricas e definições mínimas na pesquisa em Comunicação Pública: construindo o conceito de Comunicação Pública de Estado. *Organicom*, 21(45), 19–34. <https://doi.org/10.11606/issn.2238-2593.organicom.2024.225134>
- Mustafá, I. (2014). *O uso político do rádio pelos ditadores Getúlio Vargas (Brasil) e António de Oliveira Salazar (Portugal) no período de 1930 - 1945* [Tese de Doutorado , Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul]. <https://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/4607>
- Nonet, P., & Selznick, P. (2010). *Direito e sociedade: a transição ao sistema jurídico responsável*. Revam.
- Novelli, A. L. C. R. (2006). O papel institucional da Comunicação Pública para o sucesso da governança. *Organicom*, 3(4), 74. <https://doi.org/10.11606/issn.2238-2593.organicom.2006.138912>



- Palmer, D. A., & Biggart, N. W. (2017). Organizational Institutions. In *The Blackwell Companion to Organizations* (pp. 257–280). Wiley.
<https://doi.org/10.1002/9781405164061.ch11>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A comparative analysis - new public management, governance, and the neo-weberian state* (3rd ed.). Oxford University Press.
- Rolando, S. (2011). A dinâmica evolutiva da comunicação pública . In *Comunicação Pública, sociedade e cidadania* (1^a, pp. 23–37). Difusão Editora.
- Rothberg, D. (2024). (Re)conceituando a comunicação pública para enfrentar a desinformação. *Organicom*, 21(45), 35–47. <https://doi.org/10.11606/issn.2238-2593.organicom.2024.224211>
- Scott, W. R. (2008). Lords of the Dance: Professionals as Institutional Agents. *Organization Studies*, 29(2), 219–238. <https://doi.org/10.1177/0170840607088151>
- Scott, W. R. (2014). Crafting an Analytic Framework I: Three Pillars of Institutions. In *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities* (Fourth edition, pp. 55–85). Sage publications.
- Selznick, P. (1948). Foundations of the theory of organization. *American Sociological Review*, 13(1), 25–35.
- Triola, M. F. (2024). *Introdução à Estatística* (A. M. L. de Farias & V. R. L. de Farias e Flores, Trans.; 14th ed.). LTC.
- Vos, M. (2009). Communication quality and added value: a measurement instrument for municipalities. *Journal of Communication Management*, 13(4), 362–377. <https://doi.org/10.1108/13632540911004623>
- Weber, M. H. (2011). Estratégias da comunicação de Estado e a disputa por visibilidade e de opinião. In *Comunicação Pública, sociedade e cidadania* (1^a, pp. 101–119). Difusão Editora.
- Weber, M. H., & Locatelli, C. (2022). Realidade e limites da pesquisa empírica em comunicação pública. *MATRIZes*, 16(1), 141–159. <https://doi.org/10.11606/issn.1982-8160.v16i1p141-159>
- Zémor, P. (2012). As formas da comunicação pública. In *Comunicação Pública: estado, mercado, sociedade e interesse público* (3rd ed., pp. 214–246). Atlas.

Apêndice A: Protocolo de Análise Documental da Comunicação do MPU (PADoC-MPU)

1. Tipo normativo

(Registrar órgão emissor e ano)

- 1 = Manual / Guia prático
- 2 = Diretrizes / orientações
- 3 = Política

2. Natureza do normativo

- 1 = Técnico (finalidade predominantemente operacional; conteúdo prescritivo sobre padrões e procedimentos)
- 2 = Híbrido (combina diretrizes com procedimentos; traduz princípios em rotinas e padrões)
- 3 = Estratégico (apresenta diretrizes de atuação, orientações e princípios)

3. Escopo temático

- 1 = Redes sociais
- 2 = Portais institucionais
- 3 = Relacionamento com a mídia
- 4 = Manuais de redação
- 5 = Identidade visual
- 6 = Linguagem simples
- 7 = Multitemático (especificar)
- 8 = Produção gráfica.

4. Caráter vinculante (grau de obrigatoriedade)

(Registrar sempre o trecho literal: ex. “Art. 5º: ‘As unidades devem...’”)

- 0 = Indicatório: apenas enuncia princípios ou boas práticas sem vinculatividade.
- 1 = Recomendatório: verbos fracos (“poderá”, “recomenda-se”, “sugere-se”).
- 2 = Obrigatório: verbos deônticos fortes (“deve”, “deverá”, “é obrigatório”), ou menção explícita a controle/sanção/instância decisória.

5. Mecanismos de controle

(Registrar evidência)

- 0 = Inexistente
- 1 = Implícito (ex. previsão de avaliação genérica)

 Programa de Pós-Graduação em Administração UFPB	 INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOCIAIS	 Universidade de Brasília	 Programa de Pós-Graduação em Administração Universidade Federal de São Paulo	 Universidade Potiguar
 Centro Universitário	 FACULDADE DE DIREITO UNIVERSIDADE DE COIMBRA	 DIREÇÃO-GERAL DA POLÍTICA DE JUSTIÇA	 Instituto de Investigação Interdisciplinar	 AJUS Administração da Justiça
 Grupo de Pesquisa em Administração, Governo e Políticas Públicas do Poder Judiciário	 GEJUD Grupo de Pesquisa Gestão, Desempenho e Efetividade do Judiciário	 InfoJus Núcleo de Pesquisa em Informação, Direito e Sociedade	 LIOrg LINGUAGEM, INSTITUIÇÕES E ORGANIZAÇÕES	



- 2 = Explícito (prevê monitoramento, instância responsável e responsabilização)

6. Alinhamento com princípios da comunicação pública (Medeiros & Chirnev, 2021)

(Registrar evidência: seção, artigo ou parágrafo)

Para cada um dos 12 princípios (garantir o acesso amplo à informação, fomentar o diálogo, estimular a participação, promover os direitos e a democracia, combater a desinformação, ouvir a sociedade, focar no cidadão, ser inclusiva e plural, tratar a comunicação como política de Estado, garantir a imparcialidade, pautar-se pela ética e atuar com eficácia), marcar:

- 0 = Ausente
- 1 = Parcial (menção indireta, mas sem detalhamento operativo)
- 2 = Explícito (incorporado com regras/diretrizes claras)

7. Responsividade em Jacobs (2003)

(Registrar evidência)

- Perceptividade: 0 = ausente | 1 = parcial | 2 = explícita
- Reflexividade: 0 = ausente | 1 = parcial | 2 = explícita
- Adaptabilidade: 0 = ausente | 1 = parcial | 2 = explícita

8. Responsividade em Nonet e Selznick (2010)

(Registrar evidência)

- Comprometimento democrático: 0 = ausente | 1 = parcial | 2 = explícito
- Escuta e adaptação social: 0 = ausente | 1 = parcial | 2 = explícito
- Autonomia com responsabilidade social: 0 = ausente | 1 = parcial | 2 = explícito



Apêndice B: Matriz de Codificação do PAdoC-MPU

Categoria	Codificação / Registro	Evidência
Tipo normativo		
Natureza do normativo		
Escopo temático		
Caráter vinculante		
Mecanismos de controle		
Alinhamento com princípios da comunicação pública (Medeiros & Chirnev, 2021)	<p><i>garantir o acesso amplo à informação</i></p> <p><i>fomentar o diálogo</i></p> <p><i>estimular a participação</i></p> <p><i>promover os direitos e a democracia</i></p> <p><i>combater a desinformação</i></p> <p><i>ouvir a sociedade</i></p> <p><i>focar no cidadão</i></p> <p><i>ser inclusiva e plural</i></p> <p><i>tratar a comunicação como política de Estado</i></p> <p><i>garantir a impessoalidade</i></p> <p><i>pautar-se pela ética</i></p> <p><i>atuar com eficácia</i></p>	
Responsividade em Jacobs (2003)	<p><i>Perceptividade</i></p> <p><i>Reflexividade</i></p> <p><i>Adaptabilidade</i></p>	
Responsividade em Nonet e Selznick (2010)	<p><i>Comprometimento democrático</i></p> <p><i>Escuta e adaptação social</i></p> <p><i>Autonomia com responsabilidade social</i></p>	