

COMUNICAÇÃO PÚBLICA E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A SEGURANÇA PERCEBIDA NO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES E O FEMINICÍDIO

PUBLIC COMMUNICATION AND PUBLIC POLICY IMPLEMENTATION:
PERCEIVED SAFETY IN ADDRESSING VIOLENCE AGAINST WOMEN AND
FEMICIDE

Ciências Sociais Aplicadas • 01/05/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/777434742](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/777434742)

Jane Aurelina Temoteo de Queiroz Elias¹

RESUMO

Este artigo analisa em que medida a comunicação pública pode ser tratada como componente relevante da implementação de políticas públicas no enfrentamento à violência contra as mulheres e ao feminicídio. Parte-se do pressuposto de que, no campo da Administração Pública, a comunicação estatal é frequentemente reduzida a recurso acessório de divulgação, o que tende a obscurecer sua função nas condições pelas quais direitos, serviços e canais institucionais se tornam inteligíveis e utilizáveis. O estudo adota abordagem qualitativa e se estrutura como revisão narrativa de literatura com finalidade teórico-analítica, apoiada em análise documental de marcos normativos e documentos institucionais. Sustenta-se que a comunicação pode integrar a implementação ao organizar referências de acesso, reduzir custos de transação informacional e favorecer a plausibilidade de recurso à rede institucional. Como contribuição principal, propõe-se a categoria analítica de segurança percebida para examinar como os públicos interpretam a previsibilidade institucional e a acessibilidade da rede de proteção. A análise sugere, por fim, que essa contribuição depende de requisitos institucionais específicos, destacando-se a credibilidade dos emissores, a capacidade estatal de resposta e a coerência entre a informação difundida e a experiência concreta dos públicos da política.

Palavras-chave: comunicação pública; implementação de políticas públicas; violência contra as mulheres; mídia pública; segurança percebida.

ABSTRACT

This article examines to what extent public communication can be treated as a relevant component of public policy implementation in addressing violence against women and femicide. It starts from the

premise that, within the field of Public Administration, state communication is often reduced to an auxiliary instrument of dissemination, which tends to obscure its role in the conditions through which rights, services, and institutional channels become intelligible and usable by their target publics. The study adopts a qualitative approach and is structured as a narrative literature review with a theoretical-analytical purpose, supported by document analysis of normative frameworks and institutional documents. It argues that communication can contribute to implementation by organizing access references, reducing informational transaction costs, and enhancing the plausibility of engaging with the institutional network. As its main contribution, the article proposes the analytical category of perceived safety to examine how publics interpret institutional predictability and the accessibility of the protection network. Finally, the analysis suggests that this contribution depends on specific institutional conditions, particularly the credibility of public issuers, the state's capacity to respond, and the coherence between disseminated information and the lived experience of policy publics.

Keywords: public communication; public policy implementation; violence against women; public media; perceived safety.

1. INTRODUÇÃO

A violência contra as mulheres e o feminicídio configuram problema público de alta complexidade, cuja persistência evidencia limites de respostas institucionais concentradas predominantemente na dimensão penal. No Brasil, dados recentes indicam a permanência de níveis elevados de vitimização, a recorrência do medo e a insuficiência de abordagens fragmentadas. Além da violência física e letal, expandem-se formas psicológicas, simbólicas e digitais de

agressão, o que amplia os desafios da ação estatal e reforça a necessidade de políticas integradas de prevenção, proteção, responsabilização e promoção de direitos (DataSenado, 2023; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025; ONU Mulheres, 2023; Mesecvi, 2025).

No campo da Administração Pública, a efetividade das políticas públicas depende de processos de implementação que tornam a ação estatal operável no plano social. Esses processos envolvem coordenação institucional, interpretação prática e mediações entre normas, organizações e condições reais de uso. Nesse contexto, a comunicação estatal pode ser compreendida como uma dessas mediações, na medida em que organiza informações sobre direitos, serviços e orientações públicas de modo potencialmente capaz de torná-los mais compreensíveis, reconhecíveis e acionáveis para seus públicos (Frey, 2000; Cezar, 2018; Lotta, 2019; Rosa *et al.*, 2023).

A literatura sobre implementação de políticas públicas mostrou que a efetividade da ação estatal não decorre automaticamente da formulação normativa nem da oferta formal de serviços. Em distintas tradições analíticas, a implementação é entendida como processo relacional e não linear, atravessado por coordenação institucional, interpretação prática, capacidades estatais e mediações entre atores, organizações e contextos (Frey, 2000; Hill, 2003; Lotta, 2019; Bichir, 2020; Di Giusto; Ribeiro, 2019). Em paralelo, a produção sobre comunicação pública consolidou a compreensão de que a comunicação estatal não se reduz à divulgação administrativa, vinculando-a à transparência, ao acesso à informação, à mediação entre Estado e sociedade e à circulação de sentidos de interesse público (Matos, 1999, 2012; Cezar, 2018; Melo; Carniello, 2021; Paula, 2022). Já os estudos sobre violência contra as mulheres e feminicídio

vêm acumulando diagnósticos relevantes sobre dimensões jurídicas, institucionais, socioculturais e digitais do problema, bem como sobre barreiras de acesso à justiça e à rede de proteção (Pasinato, 2015; ONU Mulheres, 2023; Mesecvi, 2025; Benítez-Hidalgo *et al.*, 2026).

A lacuna a que este artigo responde não decorre da ausência de estudos sobre implementação, comunicação pública ou violência contra as mulheres, considerados separadamente. Frey (2000), Hill (2003), Lotta (2019), Bichir (2020) e Di Giusto e Ribeiro (2019) permitem compreender a implementação como processo relacional, atravessado por coordenação, capacidades e mediações, mas não especificam suficientemente a comunicação estatal como condição de inteligibilidade e acionabilidade da política. Matos (1999, 2012), Cezar (2018), Melo e Carniello (2021) e Paula (2022), por sua vez, desenvolvem a comunicação pública como mediação democrática, transparência e acesso à informação, mas tendem a tratá-la menos como componente interno da implementação. Já Pasinato (2015), ONU Mulheres (2023), Mesecvi (2025) e Benítez-Hidalgo *et al.* (2026) evidenciam barreiras jurídicas, institucionais, socioculturais e digitais no enfrentamento à violência contra as mulheres, sem tomar a comunicação estatal como mediação específica entre oferta institucional e uso social da rede de proteção. Este artigo busca superar essa fragmentação ao propor que a comunicação pública seja analisada como condição de inteligibilidade, acionabilidade e segurança percebida na implementação da política.

Este artigo parte da premissa de que a comunicação estatal, no campo das políticas públicas, deve ser analisada não apenas como instrumento de divulgação, mas como dimensão que integra as condições de acesso, compreensão e uso social da política. Em

contextos marcados por vulnerabilidade, a existência formal de serviços, normas e canais institucionais não assegura, por si só, sua efetivação social. A implementação depende também de que esses dispositivos sejam reconhecíveis, compreensíveis e plausíveis como vias reais de proteção e acesso (Moore, 2002, 2017; Rosa *et al.*, 2023; Cruz, 2026).

Para desenvolver esse deslocamento analítico, o artigo mobiliza a noção de segurança percebida. Para fins desta análise, “segurança percebida” é tratada como categoria heurística de natureza analítica, voltada a descrever a interpretação social da previsibilidade institucional e das condições de acesso à política, e não como indicador psicológico individual nem como medida direta da resposta estatal. A noção não se confunde com confiança institucional em sentido amplo, nem com segurança objetiva mensurada por indicadores, nem com percepções difusas de medo social. Seu uso, neste estudo, é mais delimitado: trata-se de compreender como a política é socialmente interpretada por seus públicos e como essa interpretação interfere na avaliação de proteção, previsibilidade e acessibilidade institucional da rede de proteção (Rosa *et al.*, 2023; Cardoso, 2021; Lemos, 2018; Cruz, 2026).

No caso da violência contra as mulheres e do feminicídio, essa mediação adquire relevância particular porque o acionamento da política ocorre em contextos marcados por risco, incerteza, vulnerabilidade e assimetrias informacionais. Evidências recentes indicam que medo, estigmatização, desconhecimento dos serviços e baixa confiança nas instituições constituem obstáculos relevantes ao uso da rede de proteção, mesmo quando ela existe formalmente (DataSenado, 2023; Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Instituto Avon, 2022; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025). Ao mesmo

tempo, estudos sobre cobertura midiática, campanhas públicas e circulação de informações em ambientes digitais sugerem que o enquadramento comunicacional pode interferir no reconhecimento das agressões e na disposição para o acionamento institucional (Abbott Galvão, 2015; Belisário; Reis, 2019; UNESCO; ONU Mulheres, 2023; ONU Mulheres, 2023). Nessa chave, a comunicação pode ser analisada não apenas como acompanhamento da política, mas como dimensão que interfere, sob determinadas condições, na visibilidade dos direitos, dos serviços disponíveis e dos caminhos de acesso à rede de proteção.

É nesse enquadramento que o Pacto Brasil entre os Três Poderes para Enfrentamento do Femicídio é mobilizado como caso instrumental. Seu uso não tem por finalidade avaliar empiricamente a eficácia do arranjo, mas explorar o que sua formulação institucional permite observar acerca da relação entre coordenação pública, inteligibilidade da política e produção de sinais públicos de proteção em um campo de elevada complexidade institucional e alta sensibilidade social (Brasil, 2026). Ao lado disso, a Empresa Brasil de Comunicação é considerada referência relevante para pensar a mídia pública como possível dimensão da comunicação estatal orientada ao interesse público, especialmente quando se discutem direitos, cidadania e circulação de informações socialmente úteis (Brasil, 2008; Bucci, 2013, 2015; Luz; Weber, 2021).

Diante desse problema, o artigo busca responder à seguinte questão de pesquisa: de que modo a comunicação pública atua na implementação de políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres e ao feminicídio, contribuindo para a produção de valor público? Seu objetivo é examinar em que medida a comunicação estatal pode ser compreendida como dimensão relevante da

implementação nesse campo, com foco em três eixos articulados: a inteligibilidade da política, a promoção de direitos por meio da mídia pública e a relação entre comunicação, credibilidade institucional e capacidade estatal. Ao fazê-lo, o estudo procura contribuir para o campo da Administração Pública ao especificar, com maior precisão teórica, um ponto ainda insuficientemente desenvolvido na literatura: o papel da comunicação estatal nas condições que conectam oferta institucional e uso social da política pública.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1. Comunicação Estatal na Implementação de Políticas Públicas: Conceito, Mecanismo e Alcance

A crítica à leitura linear do ciclo das políticas públicas, formulada por Frey (2000), permite compreender a implementação não como etapa residual ou estritamente executiva, mas como processo relacional, atravessado por coordenação institucional, interpretação prática e mediações entre normas, organizações e contextos de aplicação. Nessa perspectiva, a política pública não se realiza automaticamente a partir de sua formulação normativa. Sua efetivação depende de arranjos institucionais, capacidades estatais e condições de uso social que tornam seus dispositivos operáveis no plano concreto.

Esse enquadramento desloca o problema analítico deste artigo. Em vez de perguntar apenas como o Estado formula ou oferta a política, importa examinar como essa política se torna compreensível, acessível e passível de acionamento por seus públicos. É nesse ponto que a comunicação estatal adquire relevância teórica para os estudos de implementação.

Para os fins desta análise, a comunicação estatal é definida como o conjunto de fluxos informacionais produzidos por instituições estatais no exercício de suas funções, voltados à organização, estabilização e difusão de informações sobre direitos, serviços, prioridades e formas de acesso à ação pública. Essa definição decorre de sua posição na arquitetura informacional do Estado e não dos efeitos que venha a produzir. Em outras palavras, a comunicação estatal não é aqui definida por tornar a política inteligível, mas por integrar a estrutura pela qual o Estado apresenta, ordena e disponibiliza referências de orientação aos públicos da política.

A partir dessa definição, o problema deixa de ser se a comunicação acompanha a política e passa a ser como ela opera na implementação. Neste artigo, propõe-se que seu mecanismo principal consiste em reduzir custos de transação informacional enfrentados pelos públicos da política, especialmente na identificação de direitos, serviços, procedimentos e portas de entrada institucionais. Em termos substantivos, isso significa reduzir o esforço cognitivo e informacional exigido para localizar, compreender e acionar os pontos de acesso à política pública.

Sob determinadas condições institucionais, esse mecanismo pode ampliar a capacidade dos públicos de reconhecer direitos, identificar serviços disponíveis e avaliar como plausível o acionamento da política. Não se trata, portanto, de afirmar uma relação linear entre comunicação e efetividade, mas de sustentar que a comunicação pode integrar as condições pelas quais a política se torna socialmente utilizável.

A literatura de implementação oferece bases importantes para essa formulação. Em diferentes tradições analíticas, a implementação é

compreendida como processo não linear, atravessado por coordenação institucional, discricionariedade, interpretação prática e capacidades estatais (Frey, 2000; Hill, 2003; Lotta, 2019; Bichir, 2019, 2020; Di Giusto; Ribeiro, 2019). Esses estudos demonstraram que a efetividade da ação estatal não decorre automaticamente da formulação normativa nem da oferta formal de serviços. Ainda assim, essa literatura tende a oferecer especificação limitada dos mecanismos comunicacionais pelos quais direitos, orientações e serviços se tornam reconhecíveis para os públicos da política, frequentemente tratando a comunicação como variável exógena ou como recurso acessório do ciclo de políticas.

A contribuição deste artigo está em deslocar essa discussão para o plano comunicacional da implementação, especificando como direitos, serviços e canais institucionais se tornam reconhecíveis, compreensíveis e potencialmente acionáveis pelos públicos da política.

Em paralelo, a produção sobre comunicação pública consolidou a compreensão de que a comunicação estatal não se reduz à divulgação administrativa. Ao contrário, ela se articula à transparência, ao acesso à informação, à mediação entre Estado e sociedade e à circulação de sentidos de interesse público (Matos, 1999, 2012; Cezar, 2018; Melo; Carniello, 2021; Paula, 2022). Contudo, mesmo quando reconhece a centralidade da informação pública, essa literatura tende a privilegiar o valor democrático da comunicação, sua função de visibilidade institucional ou sua associação com cidadania e prestação de contas, sem explorar de forma suficiente seu papel nas condições concretas de implementação.

Para evitar sobreposições conceituais, este artigo distingue três níveis analíticos. Comunicação estatal designa, em sentido amplo, os fluxos de informação produzidos por instituições estatais no exercício de suas funções. Comunicação pública designa a modalidade dessa comunicação orientada ao interesse público, à inteligibilidade dos direitos, à transparência e à mediação entre Estado e sociedade. Mídia pública, por sua vez, refere-se ao arranjo institucional de produção e difusão de conteúdos orientados ao interesse coletivo, sem se confundir nem com a totalidade da comunicação estatal nem com toda forma de comunicação pública.

Essa distinção permite reposicionar a comunicação estatal no interior da implementação sem dissolver diferenças normativas e institucionais relevantes. Em vez de ser tratada apenas como exterior à política, ela passa a ser examinada como parte do conjunto de condições que articulam oferta institucional e uso social da ação pública.

A crítica de Matos (1999) à redução da comunicação governamental à publicidade e ao marketing é especialmente útil nesse ponto. Ao problematizar a apropriação promocional da comunicação estatal, a autora evidencia que o problema não reside apenas em comunicar mais ou menos, mas em como o Estado organiza discursivamente sua relação com a sociedade. Em chave convergente, Bucci (2013, 2015) mostra que a captura da comunicação por interesses governamentais compromete sua credibilidade e sua função pública, afetando sua capacidade de oferecer informação confiável e orientação social.

Desse modo, a comunicação estatal pode ser compreendida como parte da infraestrutura informacional da implementação. Essa

infraestrutura não substitui arranjos administrativos, capacidade institucional ou coordenação interorganizacional, mas interfere nas condições pelas quais os públicos reconhecem a existência da política, compreendem seus dispositivos e avaliam a plausibilidade de acioná-la. No caso de políticas dirigidas a públicos em situação de vulnerabilidade, essa questão assume relevância ainda maior, porque o acesso depende, em grande medida, da disponibilidade de referências institucionais claras, críveis e utilizáveis.

2.2. Violência Contra as Mulheres e Femicídio Como Problema de Implementação

A violência contra as mulheres e o feminicídio interessam a este artigo não apenas como problemas sociais de elevada gravidade, mas como campo em que a efetividade da política pública depende intensamente de condições de acesso, compreensão institucional e acionamento da rede de proteção. Nessa agenda, a existência formal de serviços, dispositivos legais e canais institucionais não assegura, por si só, sua utilização concreta pelas usuárias.

Esse enquadramento é relevante porque se trata de problema público estrutural, persistente e multidimensional, atravessado por fatores sociais, culturais, institucionais e informacionais. No Brasil, dados recentes indicam elevada incidência de violência física e letal, além da recorrência de violência psicológica, moral e digital, o que amplia os desafios das políticas públicas voltadas ao seu enfrentamento (Brasil, 2015; DataSenado, 2023; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025).

Relatórios e estudos especializados convergem ao indicar que o enfrentamento da violência de gênero exige abordagens integradas,

articulando prevenção, proteção, responsabilização e promoção de direitos. Nessa perspectiva, modelos concentrados exclusivamente na repressão penal revelam-se insuficientes para lidar com desigualdades de gênero, normas sociais permissivas e barreiras de acesso a serviços públicos (Edvaw; Ohchr, 2022; ONU Mulheres, 2023).

No plano da implementação, esse problema assume forma particularmente complexa. As políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres dependem de redes institucionais que envolvem segurança pública, justiça, saúde, assistência social, acolhimento e denúncia. A existência formal dessas estruturas, contudo, não assegura seu funcionamento concreto nem seu uso efetivo. Evidências indicam que desconhecimento dos serviços, medo de retaliação, dificuldades de acesso, estigmatização e baixa confiança nas instituições reduzem significativamente o acionamento dessas redes, mesmo quando elas existem formalmente (FBSP; Instituto Avon, 2022; DataSenado, 2023).

É nesse ponto que o problema da implementação se conecta diretamente à inteligibilidade institucional. Quando os canais de entrada da política são pouco visíveis, mal compreendidos ou socialmente implausíveis, a distância entre oferta estatal e uso efetivo tende a se ampliar. O problema deixa de ser apenas a insuficiência de serviços e passa a envolver também as condições pelas quais a política se torna reconhecível e utilizável por seus públicos.

A comunicação adquire relevância nesse contexto porque pode interferir nas condições pelas quais mulheres reconhecem situações de violência, identificam alternativas institucionais e avaliam a

plausibilidade de acionar os dispositivos disponíveis. Isso se torna especialmente importante quando a informação pública é apresentada em linguagem compreensível, vinculada a canais concretos de acesso e associada a sinais institucionais minimamente consistentes de acolhimento e resposta.

Esse quadro é agravado tanto por enquadramentos midiáticos que reforçam culpabilização da vítima, silenciamentos e naturalização da violência quanto pela expansão da violência digital, que amplia os desafios institucionais de prevenção, proteção e regulação (Belisário; Reis, 2019; Mesecvi, 2025; ONU Mulheres, 2023; Benítez-Hidalgo et al., 2026). Em consequência, a política pública passa a depender não apenas da existência de serviços, mas também de condições comunicacionais que tornem reconhecíveis os direitos, visíveis os canais de acesso e plausível o acionamento da rede de proteção.

Diante disso, a violência contra as mulheres e o feminicídio podem ser compreendidos, neste artigo, como problemas de implementação de políticas públicas. Sua efetividade depende da articulação entre oferta institucional, coordenação interorganizacional, capacidade estatal e condições socialmente produzidas de acesso à política. Nessa perspectiva, a comunicação pública é tratada como componente relevante dessas condições.

2.3. Comunicação Pública, Valor Público e Orientação aos Públicos da Política

O conceito de valor público oferece uma chave relevante para compreender o papel da comunicação no interior da implementação. Segundo Moore (2002, 2017), a ação estatal não deve ser avaliada apenas por critérios de eficiência administrativa ou

entrega formal de resultados, mas por sua capacidade de produzir benefícios socialmente reconhecidos, incluindo a construção de legitimidade institucional e a orientação dos públicos da política.

Essa formulação permite aproximar valor público e comunicação pública. Estudos mobilizados neste artigo indicam que a comunicação pública envolve mediação entre Estado e sociedade, circulação de informações de interesse coletivo, transparência e construção de sentidos compartilhados (Matos, 2012; Melo; Carniello, 2021; Paula, 2022). Nesse contexto, sua relevância não se limita à visibilidade institucional, mas se relaciona à capacidade de tornar a ação estatal compreensível e socialmente utilizável.

Sob essa ótica, a comunicação pública pode contribuir para a produção de valor público ao ampliar a inteligibilidade da ação estatal, orientar condutas e favorecer a compreensão de direitos, serviços e procedimentos. O ponto central, aqui, não é tomar a comunicação como bem em si mesmo, mas examiná-la como parte das condições pelas quais a política pública se torna reconhecível e utilizável pelos seus destinatários.

Essa interpretação exige distinguir comunicação pública de comunicação governamental orientada por lógica promocional. Matos (1999) e Bucci (2015) mostram que a comunicação estatal perde densidade democrática quando se reduz à publicidade, ao marketing político ou à gestão da imagem governamental. Em sentido diverso, Cezar (2018) e Luz e Weber (2021) permitem compreender a comunicação pública como prática vinculada ao debate público, à prestação de contas e à qualificação da relação entre Estado e sociedade. Para os fins deste artigo, essa distinção é decisiva, porque o valor público da comunicação não decorre de sua

mera existência institucional, mas de sua orientação ao interesse público e de sua capacidade de organizar referências úteis para os públicos da política.

É nesse ponto que a mídia pública assume relevância específica. Diferentemente da mídia comercial, sua função institucional está associada à produção e difusão de conteúdos orientados ao interesse coletivo, inclusive em temas de elevada relevância social e reduzida atratividade mercadológica. No campo do enfrentamento à violência contra as mulheres e ao feminicídio, essa função importa porque a política depende não apenas da provisão formal de serviços, mas também da visibilidade dos direitos, da clareza dos canais institucionais e da circulação de informações socialmente úteis.

Assim, a aproximação entre comunicação pública, valor público e mídia pública não deve ser lida em chave celebratória, mas como problema analítico. A questão não é pressupor que toda comunicação orientada pelo Estado produza valor público, e sim examinar em que condições a informação pública pode qualificar a relação entre política, instituições e públicos da política.

2.4. Mídia Pública e Comunicação Estatal na Implementação de Políticas Públicas

No plano institucional, a mídia pública pode ser compreendida como parte da infraestrutura comunicacional da implementação. No Brasil, a Empresa Brasil de Comunicação insere-se como arranjo institucional voltado à produção e difusão de conteúdos informativos, educativos e culturais orientados ao interesse público (Brasil, 2008; Bucci, 2013, 2015).

Para os fins deste artigo, sua relevância não está na descrição de sua estrutura organizacional, mas em sua posição como meio institucional por meio do qual a comunicação estatal pode ser operacionalizada em escala ampliada, especialmente em temas cuja visibilidade pública constitui condição para o reconhecimento de direitos e para a identificação de canais de acesso à política.

Em políticas que dependem do conhecimento sobre serviços e procedimentos institucionais, a disponibilização de informações confiáveis e socialmente relevantes pode favorecer a orientação dos públicos e a visibilidade das redes de proteção. Nesses casos, a mídia pública pode operar como veículo relevante de circulação de conteúdos voltados ao interesse público, desde que preserve autonomia editorial, qualidade informacional e compromisso com a inteligibilidade dos direitos.

A discussão, contudo, não deve ser conduzida em chave normativa simples. A proximidade entre mídia pública e estruturas estatais expõe esse arranjo a tensões relacionadas à interferência governamental, à disputa por legitimidade e à fragilidade de sua autonomia. Como argumenta Bucci (2013, 2015), a captura da comunicação por interesses governamentais compromete sua função pública e reduz sua capacidade de produzir informação confiável e orientação social.

É por isso que as proposições desenvolvidas nesta fundamentação não pressupõem relação linear ou automática entre comunicação, acesso e efetividade da política. Seus efeitos dependem de condições institucionais específicas, entre as quais se destacam a credibilidade dos emissores públicos, a capacidade estatal de resposta, a coerência entre mensagem e experiência concreta dos

públicos e o ambiente informacional em que a política circula. A comunicação, portanto, não substitui capacidades estatais nem opera isoladamente; ela integra um conjunto mais amplo de condições que podem favorecer ou restringir a implementação.

Dessa forma, a relação entre mídia pública e implementação deve ser compreendida como problema analítico, e não como pressuposto normativo. Sua contribuição depende da articulação entre informação de interesse público, institucionalidade da comunicação e capacidade estatal de resposta. É nesse enquadramento que a mídia pública é mobilizada, neste artigo, como arranjo institucional relevante para pensar a comunicação estatal no interior da implementação de políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres e ao feminicídio.

3. METODOLOGIA

O presente artigo adota abordagem qualitativa e se estrutura como revisão narrativa de literatura com finalidade teórico-analítica, apoiada em análise documental de marcos normativos e documentos institucionais, situado no campo da Administração Pública. Esse desenho metodológico é adequado a investigações voltadas à construção de chaves interpretativas para problemas cuja compreensão exige articulação entre tradições teóricas, institucionais e normativas distintas. No caso deste estudo, o objetivo metodológico consiste em elaborar uma chave analítica para examinar em que medida a comunicação pública pode ser compreendida como componente relevante da implementação de políticas públicas, com foco no enfrentamento da violência contra as mulheres e do feminicídio.

A escolha desse delineamento decorre da natureza do problema investigado. Trata-se de questão que não pode ser adequadamente enfrentada por simples descrição normativa nem por levantamento empírico isolado, uma vez que requer interlocução entre literatura de implementação de políticas públicas, comunicação pública, valor público, mídia pública, confiança institucional e estudos sobre violência de gênero. Por essa razão, o artigo não busca testar causalmente hipóteses nem mensurar efeitos empíricos diretos da comunicação estatal. Seu propósito é produzir interpretação teoricamente fundamentada sobre as condições pelas quais a comunicação pode integrar a implementação, especialmente em contextos marcados por vulnerabilidade, assimetrias informacionais e dependência de acesso orientado a direitos (Gil, 2021; Snyder, 2019).

3.1. Protocolo de Constituição do Corpus

A constituição do corpus seguiu protocolo explícito de quatro etapas, com o objetivo de assegurar maior transparência, consistência e rastreabilidade à investigação, sem descaracterizar a lógica interpretativa própria da revisão narrativa.

Na etapa de identificação, realizou-se o levantamento de fontes acadêmicas e documentais a partir de descritores temáticos em português e inglês, com busca conduzida principalmente nas bases SciELO e Google Acadêmico, complementada por consulta direta a sítios institucionais oficiais e repositórios de organismos nacionais e internacionais relacionados ao tema. Os descritores combinaram os principais eixos do estudo, entre os quais “comunicação pública”, “comunicação estatal”, “implementação de políticas públicas”, “valor público”, “mídia pública”, “confiança institucional”, “violência contra as mulheres”, “feminicídio”, *public communication*, *state*

communication, public policy implementation, public value, public media, institutional trust, violence against women e femicide.

Na etapa de triagem, foram excluídos materiais duplicados, textos sem autoria ou procedência identificável, documentos incompletos, peças estritamente promocionais, conteúdos opinativos sem densidade analítica e materiais sem relação demonstrável com o problema de pesquisa, por não atenderem aos critérios mínimos de verificabilidade, consistência argumentativa ou pertinência analítica.

Na etapa de elegibilidade, os materiais foram avaliados segundo critérios explícitos de inclusão. Foram mantidos documentos publicados entre 2008 e 2026 com relação direta com pelo menos um dos seguintes eixos: comunicação pública ou estatal; implementação de políticas públicas; valor público; mídia pública; confiança institucional; enfrentamento da violência contra as mulheres e do feminicídio; e relações entre informação institucional, acesso a direitos e legitimidade estatal. O recorte inicial em 2008 foi adotado por corresponder, no corpus, ao marco normativo da criação da Empresa Brasil de Comunicação, relevante para a problematização da mídia pública no argumento do artigo. Textos anteriores a esse recorte foram preservados apenas quando indispensáveis como marcos teóricos estruturantes ou fundamentos normativos centrais.

Na etapa de composição final, o estudo mobilizou um conjunto de documentos analiticamente relevantes, organizado em quatro grupos: a) marcos normativos, como a Lei nº 11.652/2008, a Lei nº 13.104/2015 e o Decreto nº 12.839/2026; b) documentos institucionais, com destaque para o Pacto Brasil entre os Três Poderes para Enfrentamento do Feminicídio; c) relatórios e publicações de

organismos nacionais e internacionais, como ONU Mulheres, UNESCO, DataSenado e Fórum Brasileiro de Segurança Pública; d) literatura acadêmica especializada.

Do ponto de vista temporal, 21 referências do corpus foram publicadas entre 2021 e 2026, o que assegura aderência ao debate recente. As referências restantes concentram marcos normativos e contribuições teóricas estruturantes, mantidas em razão de sua relevância para a delimitação do problema e para a construção das categorias analíticas.

A composição do corpus foi guiada por pertinência analítica e não por pretensão de exaustividade documental. Por se tratar de revisão narrativa, o objetivo não foi cobrir toda a produção disponível sobre o tema, mas reunir conjunto suficientemente consistente e diversificado de fontes capaz de sustentar a articulação entre problema, literatura e referências institucionais mobilizadas no artigo. A interrupção da busca e a fixação do corpus final ocorreram por critério de saturação teórica, entendido, neste estudo, como o ponto em que a incorporação de novas fontes deixava de acrescentar dimensões analíticas relevantes ou de alterar os nexos conceituais estabelecidos entre comunicação e implementação.

3.2. Operacionalização das Categorias Analíticas

A análise interpretativa foi orientada por categorias analíticas definidas a partir da literatura mobilizada e operacionalizadas com base em marcas textuais presentes nos documentos, evitando-se definições circulares. Essas categorias não foram utilizadas como variáveis de mensuração empírica direta, mas como operadores

interpretativos destinados a orientar a leitura articulada do corpus e a construção da chave analítica proposta pelo artigo.

A categoria inteligibilidade institucional foi identificada pela presença de descrições claras e organizadas de direitos, fluxos, protocolos, serviços e canais de acesso, de modo a tornar a política compreensível para seus públicos destinatários. O interesse analítico dessa categoria reside em examinar em que medida a política se apresenta, nos documentos analisados, de forma cognoscível e utilizável no plano institucional.

A categoria acionabilidade da política foi observada em materiais que explicitam procedimentos concretos, pontos de contato, portas de entrada e formas de acionamento da rede de proteção, reduzindo barreiras informacionais ao acesso. Seu uso permite examinar em que medida a informação pública oferece referências práticas para o eventual ingresso do público na política.

A categoria segurança percebida é definida, neste estudo, como categoria analítica voltada a apreender a interpretação socialmente situada de que a rede institucional de proteção é compreensível, acessível e minimamente previsível para eventual acionamento. Sua identificação não decorre da mera menção abstrata à proteção, mas da presença combinada de marcas textuais de: a) previsibilidade institucional, expressa em fluxos, ritos e competências claramente apresentados; b) acolhimento, expresso em linguagem orientadora e em canais reconhecíveis de atendimento; c) possibilidade concreta de resposta pública, evidenciada pela indicação de encaminhamentos, medidas de proteção ou formas institucionais de intervenção.

A comunicação institucional é tratada, neste estudo, como elemento que pode interferir nessa interpretação quando os documentos analisados oferecem referências textuais de previsibilidade, acolhimento e resposta pública (Rosa et al., 2023; Cardoso, 2021; Lemos, 2018; Cruz, 2026).

3.3. Critérios de Análise e Natureza das Inferências

A análise das fontes foi conduzida em chave interpretativa, com atenção às convergências, tensões, ausências e deslocamentos conceituais entre os diferentes materiais selecionados. O interesse central não foi apenas identificar o que cada documento afirmava isoladamente, mas examinar como a articulação entre literatura acadêmica, marcos normativos, documentos institucionais e relatórios permitia construir uma interpretação consistente sobre o papel da comunicação na implementação de políticas públicas.

Nessa perspectiva, as inferências produzidas no artigo possuem natureza teórico-analítica. Elas não equivalem a resultados empíricos validados por observação direta, nem autorizam generalizações causais. Seu alcance reside na capacidade de oferecer modelo interpretativo coerente com o problema investigado, apto a organizar categorias e hipóteses de leitura para pesquisas futuras.

O rigor metodológico foi buscado por meio de quatro critérios principais: a) coerência entre problema, objetivo e delineamento metodológico; b) transparência na seleção, organização e uso das fontes; c) distinção entre descrição, interpretação e proposição conceitual; em consonância com a preocupação metodológica de Draibe (2001) quanto à necessidade de explicitar critérios,

procedimentos e limites na avaliação da implementação de políticas públicas; e d) consistência lógica entre as categorias analíticas mobilizadas e as conclusões formuladas.

3.4. Limitações do Delineamento

O delineamento adotado apresenta limitações inerentes. A primeira diz respeito à ausência de validação empírica direta das relações propostas entre comunicação, inteligibilidade institucional e acionamento da política. A segunda decorre do caráter interpretativo da revisão narrativa, que envolve seleção intencional das fontes e mediação analítica do pesquisador. A terceira refere-se à impossibilidade de inferir, a partir deste estudo, efeitos uniformes da comunicação pública sobre o comportamento dos públicos da política.

Essas limitações, contudo, não invalidam a contribuição do artigo. Ao contrário, delimitam seu alcance e situam adequadamente seu tipo de resultado. O estudo pretende oferecer formulação conceitual mais precisa sobre a comunicação como componente relevante da implementação, abrindo caminho para investigações futuras de natureza empírica, comparativa ou avaliativa.

4. ANÁLISE E DISCUSSÕES

A análise desenvolvida nesta seção permite sustentar três proposições principais. A primeira é que o Pacto Brasil, mobilizado como caso instrumental, torna visível que a coordenação interorganizacional só ganha operabilidade pública quando se apresenta de modo compreensível e reconhecível para os públicos da política. A segunda é que a comunicação pública pode integrar a implementação ao organizar referências de acesso, tornar direitos e

serviços reconhecíveis e favorecer a plausibilidade de mobilização da rede institucional. A terceira é que a mídia pública pode assumir relevância nesse processo quando se orienta ao interesse público e à circulação de informações socialmente úteis.

Essas proposições não equivalem a resultados empíricos de avaliação de desempenho institucional. Elas decorrem da articulação entre literatura, documentos normativos e referências institucionais mobilizadas ao longo do artigo. Nesse sentido, a seção examina de que modo determinados arranjos e formulações institucionais permitem observar relações entre comunicação, implementação e acesso à política, sem atribuir eficácia demonstrada aos objetos analisados.

4.1. O Pacto Brasil Entre os Três Poderes para Enfrentamento do Femicídio Como Arranjo Institucional

O Pacto Brasil entre os Três Poderes para Enfrentamento do Femicídio, mobilizado neste artigo como caso instrumental, é examinado menos como evidência de desempenho institucional e mais como arranjo que permite observar como a coordenação formal busca tornar-se publicamente reconhecível em um campo de elevada complexidade institucional. Seu interesse analítico não decorre apenas do tema que enfrenta, mas do fato de tornar visível tentativa de articulação entre diferentes capacidades estatais, distribuídas entre Executivo, Legislativo e Judiciário, em área de política pública na qual a integração entre prevenção, proteção, responsabilização e promoção de direitos depende também da forma como essa articulação se apresenta aos públicos da política.

Esta subseção não se destina a avaliar resultados do Pacto nem sua eficácia empírica. Seu objetivo é examinar o que sua formulação institucional permite observar sobre a implementação. Em políticas públicas complexas, a constituição de arranjo coordenado é analiticamente relevante não apenas porque sinaliza reconhecimento do problema, prioridade política e necessidade de cooperação, mas porque explicita em que medida a coordenação formal busca converter-se em apresentação publicamente compreensível da ação estatal. Nesse sentido, o Pacto não atua apenas como desenho formal de governança, mas como expressão institucional de determinada leitura do feminicídio e de sua tentativa de inscrição no espaço público (Brasil, 2026; Frey, 2000; Cezar, 2018; Lotta, 2019).

Essa leitura é compatível com a literatura mobilizada no artigo. Frey (2000) destaca que a análise de políticas públicas exige considerar, de forma articulada, dimensões institucionais, processuais e materiais da ação estatal, o que impede reduzir a implementação à mera execução de decisões previamente definidas. Transposta para o caso aqui analisado, essa perspectiva permite compreender o Pacto não apenas como anúncio governamental ou rearranjo procedimental, mas como formulação institucional que busca apresentar a coordenação interorganizacional como resposta pública reconhecível diante de problema cuja complexidade excede a atuação isolada de um único órgão ou setor (Frey, 2000; Cezar, 2018; Lotta, 2019).

Essa interpretação também encontra respaldo no diagnóstico mais amplo já apresentado no manuscrito. Os dados do DataSenado (2023) e do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2025) indicam a persistência e a gravidade da violência contra as mulheres, ao passo

que relatórios internacionais ressaltam a necessidade de respostas integradas e sensíveis às múltiplas formas de violência (ONU Mulheres, 2023; Mesecvi, 2025). Nessa moldura, a relevância do Pacto está menos em comprovar desempenho e mais em explicitar forma de institucionalização do problema que articula coordenação, informação pública e sinalização institucional de resposta, permitindo observar de que modo a ação estatal busca apresentar-se de forma reconhecível para além de sua formalização normativa (Brasil, 2026; Cezar, 2018; Lotta, 2019).

O ponto central, para o argumento deste artigo, é que arranjos institucionais como o Pacto não apenas distribuem atribuições entre órgãos, mas também produzem referências públicas sobre prioridades estatais, direitos protegidos e possibilidades de entrada na política. A contribuição analítica do caso não está em reiterar que a coordenação é necessária, mas em evidenciar que a coordenação formal só adquire operabilidade social quando se traduz em referências compreensíveis para profissionais, usuárias e sociedade. Sem esse movimento, a articulação institucional pode permanecer formalmente existente, mas publicamente opaca (Brasil, 2026; Frey, 2000; Cezar, 2018).

Sob essa perspectiva, o Pacto Brasil é mobilizado como caso instrumental que permite examinar de que modo a comunicação participa da implementação não apenas no plano da divulgação, mas na apresentação pública de coordenação, previsibilidade e prioridade institucional. O interesse do caso, portanto, reside menos no que ele “prova” e mais no que ele permite tornar visível em termos de relação entre coordenação estatal e acesso socialmente reconhecível à política

4.2. Comunicação Pública e Segurança Percebida na Implementação da Política

A discussão sobre comunicação pública e segurança percebida ocupa posição central neste artigo porque permite deslocar a análise da política do plano estritamente normativo para o plano das condições institucionais de sua recepção social. No enfrentamento à violência contra as mulheres, a implementação depende não apenas da existência formal de serviços, canais de denúncia e marcos legais, mas das condições pelas quais esses dispositivos se tornam visíveis, compreensíveis e institucionalmente críveis para seus públicos. É nesse ponto que a comunicação pública pode ser examinada como mediação entre oferta institucional e possibilidade concreta de uso da política.

Nesse enquadramento, a noção de segurança percebida designa a interpretação socialmente situada de que a rede institucional de proteção é reconhecível, acessível e minimamente plausível para eventual recurso. Ela não se confunde com confiança institucional em sentido amplo, nem com segurança objetiva mensurada, nem com resposta estatal efetivamente produzida. Trata-se de categoria analítica voltada a apreender como os públicos interpretam sinais de previsibilidade, acolhimento e resposta institucional (Rosa *et al.*, 2023; Cardoso, 2021; Lemos, 2018; Cruz, 2026).

Os dados mobilizados no artigo reforçam a pertinência dessa leitura. O DataSenado (2023) evidencia a permanência da violência contra a mulher no cotidiano e na percepção social, marcada por medo recorrente, experiências de vitimização e avaliação de fragilidade das respostas institucionais. O Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2025, por sua vez, confirma a gravidade e a persistência da

violência letal e não letal contra mulheres. Esse quadro mostra que a existência formal da rede de proteção não autoriza presumir que a política seja automaticamente percebida como acessível, eficaz ou protetiva.

O problema se torna mais nítido quando observado pelo ângulo da implementação. Em Frey (2000), a política pública deve ser analisada a partir da articulação entre instituições, processos e conteúdos, o que impede reduzi-la à simples execução de normas. No caso da violência contra as mulheres, a decisão de buscar ajuda envolve avaliação de risco, expectativa de acolhimento, percepção sobre a eficácia dos serviços e confiança no Estado. Nessa chave, a política só se aproxima de sua realização social quando seus dispositivos se apresentam como vias reconhecíveis e minimamente plausíveis para as potenciais usuárias.

A literatura sobre confiança institucional reforça esse argumento. Rosa *et al.* (2023) mostram que a credibilidade atribuída ao emissor interfere na interpretação de mensagens públicas e na disposição para aderir a orientações institucionais. Cardoso (2021) e Lemos (2018) indicam, por sua vez, que a relação entre mídia e confiança institucional é relevante, embora não linear, o que impede tratar o ambiente informacional como esfera neutra. Cruz (2026) acrescenta que a exposição midiática pode inclusive intensificar a desconfiança quando associada à percepção de ineficácia institucional. Esses aportes convergem ao indicar que a comunicação pública não opera em vazio institucional, mas em contexto no qual confiança, experiência social e reconhecimento público condicionam seus efeitos.

No enfrentamento à violência contra as mulheres, essa mediação assume caráter particularmente sensível. A usuária em situação de violência não reage apenas à existência abstrata de um serviço; ela interpreta sinais institucionais e avalia a proximidade, a compreensibilidade, a possibilidade de recurso e a responsividade da rede de proteção. Nessa dinâmica, a comunicação pública pode participar da implementação quando torna visíveis os canais institucionais, compreensíveis os direitos e crível a resposta estatal para os públicos da política.

Como proposição analítica, sustenta-se o seguinte encadeamento interpretativo: ao organizar referências claras sobre direitos, serviços e formas de acesso, a comunicação pode reduzir o esforço informacional exigido dos públicos da política para localizar entradas institucionais, compreender procedimentos e avaliar como plausível o recurso à rede de proteção. Em sentido inverso, quando a mensagem é vaga, promocional ou dissociada da experiência concreta, tende a ampliar a distância percebida entre política formal e uso social (Rosa et al., 2023; Cardoso, 2021; Cruz, 2026).

Essa interpretação também aproxima comunicação pública e produção de valor público. Em Moore (2002), a ação estatal deve ser avaliada não apenas pela entrega formal de resultados, mas por sua capacidade de produzir benefícios socialmente reconhecidos, entre os quais se incluem legitimidade, orientação coletiva e reconhecimento institucional. No caso aqui analisado, a comunicação pode contribuir para a produção de valor público quando reduz incertezas, orienta condutas e fortalece o vínculo entre direitos formalmente previstos e possibilidade concreta de recurso à política. Estratégias ampliadas de circulação de mensagens, como campanhas apoiadas em figuras públicas e

agentes socialmente reconhecidos, podem interferir na prevenção e na busca por ajuda quando ampliam a legibilidade da mensagem, reforçam a visibilidade dos canais institucionais e operam de forma articulada à política pública, sem substituí-la nem suprir, por si só, insuficiências da capacidade estatal (Abbott Galvão, 2015; UNESCO; ONU Mulheres, 2023; FBSP; Instituto Avon, 2022).

Em síntese, a análise sustenta que a comunicação pública pode participar da implementação de políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres quando produz condições de compreensibilidade, credibilidade e visibilidade institucional. Por meio dessas mediações, ela pode contribuir para a construção da segurança percebida como categoria útil para examinar a relação entre Estado e cidadãs. A relevância dessa categoria está em permitir compreender que a efetividade da política depende não apenas da existência formal da rede institucional, mas da forma como essa rede se apresenta como via reconhecível, acessível e institucionalmente plausível para os públicos a que se destina.

4.3. O Papel da Mídia Pública e da EBC na Promoção de Direitos

A discussão sobre a mídia pública, e em particular sobre a Empresa Brasil de Comunicação, é relevante neste artigo porque oferece referente institucional útil para examinar sob quais condições a comunicação estatal pode aproximar-se da promoção de direitos no interior da implementação de políticas. Sua importância, aqui, não decorre de êxito presumido, mas do fato de permitir observar como um arranjo institucional voltado à informação de interesse público pode ser pensado em relação ao acesso a direitos.

Do ponto de vista normativo, a Lei nº 11.652/2008 fornece o principal marco de referência dessa discussão, ao instituir os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública e autorizar a constituição da Empresa Brasil de Comunicação (Brasil, 2008). O texto legal associa a radiodifusão pública à promoção da cidadania, da pluralidade, da educação, da cultura e da informação de interesse público, o que permite distinguir a mídia pública tanto da lógica comercial dos meios privados quanto da simples comunicação governamental. Para os fins deste artigo, essa distinção é central porque desloca o foco da existência institucional da mídia pública para as condições sob as quais ela pode operar em consonância com sua função pública.

A literatura especializada reforça esse ponto. Bucci (2013, 2015) sustenta que a credibilidade da mídia pública depende de autonomia editorial e de distanciamento em relação a interesses governamentais imediatos. Matos (1999), por sua vez, adverte que a comunicação estatal perde densidade democrática quando se reduz à publicidade, à propaganda ou ao marketing, deixando de funcionar como mediação entre Estado e sociedade. Em sentido convergente, Luz e Weber (2021) permitem compreender a comunicação pública como espaço de debate sobre temas de interesse coletivo e como indicador da qualidade democrática. Em conjunto, esses aportes mostram que a mídia pública só pode ser tratada como elemento relevante para a implementação quando sua atuação se orienta por critérios de interesse público e não por estratégias de imagem governamental.

No caso do enfrentamento à violência contra as mulheres, essa distinção adquire relevância particular. O acesso à política depende, em parte, do reconhecimento público do problema, da visibilidade

dos direitos e da comunicação clara dos canais institucionais. Estudos sobre cobertura midiática e violência de gênero indicam que a forma como o tema é enquadrado pode tanto reproduzir estereótipos quanto contribuir para sua problematização pública (Abbott Galvão, 2015). Em análise de cobertura jornalística de crimes de violência contra a mulher, Belisário e Reis (2019) identificam recorrência de silenciamentos, culpabilização da vítima e justificativas que atenuam a violência, mostrando que a comunicação midiática pode não apenas informar, mas também reproduzir padrões misóginos e limitar a construção pública do problema.

De modo convergente, UNESCO e ONU Mulheres (2023) destacam a importância de abordagens responsáveis, informativas e sensíveis ao gênero, capazes de ampliar o reconhecimento social da violência e evitar banalização ou revitimização. Nessa perspectiva, a mídia pública pode ser examinada como arranjo institucional a partir do qual a difusão de informações socialmente úteis, a organização de referências de acesso e a circulação de enquadramentos orientados ao interesse público tornam-se objetos de análise.

Por essa razão, convém distinguir duas modalidades de atuação comunicacional. A primeira é orientada ao interesse público e se caracteriza pela centralidade de direitos e serviços na mensagem, pelo uso de linguagem informativa e não celebratória, pela pluralidade de fontes e enquadramentos, pela explicitação de canais concretos de acesso e por relativa autonomia editorial diante de conveniências governamentais imediatas. A segunda é orientada predominantemente à legitimação governamental e tende a apresentar sinais opostos: centralidade da imagem do governo, linguagem promocional, baixa densidade informativa sobre direitos

utilizáveis, silenciamento de tensões institucionais e subordinação da visibilidade pública à conveniência política do emissor.

Essa distinção permite compreender a EBC e a mídia pública não como garantias automáticas de democratização, nem como instituições irrelevantes para a implementação, mas como espaços institucionais atravessados por ambivalências. De um lado, oferecem arranjo institucional a partir do qual a promoção de direitos, a organização de informações de interesse público e a mediação comunicacional de problemas complexos podem ser examinadas. De outro, permanecem tensionadas pela proximidade com a lógica governamental, pela dependência de capacidade estatal efetiva e pelas dificuldades de adequação a públicos diversos. É precisamente essa ambiguidade que torna a mídia pública analiticamente relevante para o argumento deste artigo.

4.4. Discussão Crítica: Limites e Potencialidades da Comunicação Como Componente da Implementação

A análise desenvolvida nas subseções anteriores permite sustentar que a comunicação pública ocupa posição estratégica na implementação de políticas públicas, especialmente em contextos marcados por complexidade institucional, vulnerabilidade social e forte dependência de acesso informado aos serviços estatais. Essa centralidade, contudo, não autoriza tratá-la como recurso autônomo ou universalmente benéfico. O principal resultado da discussão é mostrar que a comunicação pode ser compreendida como componente da implementação, mas seus efeitos dependem das condições institucionais em que se insere.

Entre as potencialidades identificadas, destaca-se, em primeiro lugar, sua capacidade de tornar a política mais compreensível para seus públicos. Ao dar visibilidade a direitos, serviços e canais de acesso, a comunicação pode reduzir assimetrias informacionais e ampliar a possibilidade de recurso à política. Em áreas como o enfrentamento à violência contra as mulheres, nas quais a efetividade depende do reconhecimento do problema, do conhecimento da rede de proteção e da percepção de que há resposta institucional possível, essa função assume relevância particular.

Em segundo lugar, a comunicação pode contribuir para a produção de valor público quando amplia a compreensão social da ação estatal, orienta condutas e fortalece a conexão entre direitos formalmente previstos e sua possibilidade concreta de uso. Seu papel, nesse caso, não se limita à difusão de mensagens, mas alcança a própria mediação entre oferta institucional e acesso social à política. Por isso, a comunicação pode ser compreendida também como mecanismo de equidade na implementação, ao reduzir barreiras informacionais que atingem de modo mais intenso públicos vulnerabilizados.

Em terceiro lugar, a comunicação participa da construção da segurança percebida como categoria mediadora da relação entre Estado e cidadãos. Ao interferir na percepção de previsibilidade, proteção e responsividade institucional, ela afeta as condições em que potenciais usuários avaliam se vale a pena recorrer à rede de proteção. Esse ponto é particularmente importante porque mostra que a implementação não depende apenas da existência da política, mas da forma como ela se apresenta como via reconhecível e minimamente confiável de acesso institucional.

Essas potencialidades convivem com limites igualmente relevantes. O primeiro deles é que a comunicação não substitui capacidade estatal. Quando há dissonância entre o que é comunicado e a experiência concreta dos públicos, a mensagem pública pode reforçar a percepção de ineficácia institucional, em vez de ampliar confiança ou proteção. O segundo limite diz respeito à credibilidade do emissor. A eficácia da comunicação depende da confiança atribuída às instituições que a produzem, de modo que mensagens claras e formalmente bem estruturadas podem perder força quando associadas a instituições desacreditadas.

Um terceiro limite decorre do ambiente informacional contemporâneo, no qual a comunicação pública disputa sentido com mídia comercial, redes sociais e outros fluxos simbólicos. Nesse cenário, o Estado não controla os efeitos da circulação comunicacional, o que torna a recepção das mensagens dependente de enquadramentos concorrentes e de contextos de confiança ou desconfiança previamente constituídos. Um quarto limite refere-se à heterogeneidade dos públicos. A efetividade da comunicação depende da adequação de linguagens, meios e formatos a realidades sociais e territoriais distintas, o que impede supor que estratégias uniformes sejam suficientes para tornar a política mais compreensível em contextos marcados por desigualdades. Esse limite se torna ainda mais evidente quando a circulação midiática da violência contra a mulher reproduz estigmas, desloca a atenção dos mecanismos de proteção e reforça interpretações que naturalizam a violência ou responsabilizam a vítima, como mostram Belisário e Reis (2019).

Por fim, permanece o risco de redução da comunicação à lógica instrumental ou promocional. Quando orientada

predominantemente por objetivos de visibilidade governamental, a comunicação perde densidade pública, enfraquece sua capacidade de mediação e deixa de operar como infraestrutura de acesso. Nessa condição, em vez de fortalecer a implementação, tende a converter-se em recurso simbólico de curto prazo, com baixa capacidade de produzir orientação social efetiva.

Em síntese, a discussão crítica permite afirmar que a comunicação pública constitui componente estratégico da implementação, mas apenas quando articulada à credibilidade institucional, à capacidade estatal, à adequação aos públicos e ao compromisso com o interesse público. Nessas condições, sua incorporação ao debate da Administração Pública permite compreender que a comunicação não apenas difunde informações, mas integra as condições pelas quais a política se torna compreensível, acessível e socialmente utilizável.

O artigo, portanto, não sustenta que comunicar mais produz automaticamente melhores políticas. Sustenta, de forma mais precisa, que a comunicação integra o conjunto de condições pelas quais a política pode aproximar-se de sua realização social. É nesse sentido que ela deve ser incorporada ao debate da Administração Pública como componente constitutivo da implementação.

5. CONCLUSÃO

Este artigo buscou demonstrar que a comunicação pode ser tratada, no campo da Administração Pública, como componente relevante dos pressupostos pelos quais a política pública se torna compreensível, acessível e utilizável por seus públicos. Ao articular literatura de implementação, comunicação pública, valor público e

violência contra as mulheres, o estudo procurou explicitar que a distância entre oferta institucional e uso social da política não decorre apenas de insuficiência normativa ou organizacional, mas também da forma como direitos, serviços e canais de acesso se apresentam no espaço público.

A principal contribuição do estudo reside na proposição de **segurança percebida** como categoria analítica útil para examinar como os públicos interpretam a previsibilidade institucional, a acessibilidade da rede de proteção e a plausibilidade de recurso à política. Nessa chave, o artigo sustenta que a comunicação pública pode ser examinada menos como recurso periférico de divulgação e mais como parte dos elementos que organizam o reconhecimento dos direitos, a visibilidade dos serviços e a possibilidade de mobilização da rede institucional.

No plano teórico, o argumento central do manuscrito consiste em sustentar que a comunicação integra a implementação não por garantir, em si mesma, a efetividade da política, mas por poder interferir nos requisitos pelos quais a política se torna socialmente cognoscível e utilizável. Essa formulação permitiu também reposicionar a mídia pública como arranjo institucional potencial para a circulação de informações de interesse público, desde que preservada sua autonomia editorial frente a interesses governamentais conjunturais, sem presumir eficácia automática nem atribuir, aos casos mobilizados, estatuto de evidência empírica conclusiva.

O estudo apresenta limites inerentes ao seu delineamento teórico-documental. As proposições desenvolvidas não autorizam generalizações causais nem permitem atribuir, de forma conclusiva,

efeitos empíricos uniformes à comunicação pública. Seu alcance reside na construção de uma chave interpretativa capaz de organizar o debate e oferecer base conceitual para investigações futuras.

Essa delimitação abre agenda de pesquisa em pelo menos três direções: estudos de recepção voltados a compreender como diferentes públicos interpretam mensagens institucionais; investigações comparativas entre contextos territoriais e arranjos de implementação; e análises empíricas sobre a relação entre circulação de informação pública, reconhecimento da rede de proteção e padrões de acesso a direitos. Em síntese, o artigo reposiciona a comunicação estatal no debate sobre políticas públicas ao sustentar que, sem reconhecimento social, inteligibilidade dos serviços e possibilidade plausível de recurso à rede institucional, a implementação tende a restringir-se ao plano da vigência normativa, permanecendo socialmente limitada em sua eficácia.

Por fim, é importante explicitar o alcance deste estudo. Trata-se de uma investigação de natureza teórico-analítica, com caráter heurístico e exploratório-interpretativo, voltada à proposição de categorias e articulações conceituais. Nesse sentido, as interpretações apresentadas não configuram validação empírica direta, mas oferecem um quadro analítico que pode orientar investigações futuras, especialmente aquelas voltadas à testagem empírica das relações aqui sugeridas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBOTT GALVÃO, Luísa. *Reporting on violence against women: a case study of select news media in seven countries in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2015. Disponível em: <https://webimages.iadb.org/publications/english/document/Reporting-on-Violence-against-Women-A-Case-Study-of-Select-News-Media-in-Seven-Countries-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2026.

BELISÁRIO, Katia Maria; REIS, Anna Caroline Magalhães. A cobertura midiática dos crimes de violência contra a mulher: preconceito e silenciamentos. *Communication, technologies et développement*, n. 7, 2019. DOI: 10.4000/ctd.2172. Disponível em: <http://journals.openedition.org/ctd/2172>. Acesso em: 1 abr. 2026.

BENÍTEZ-HIDALGO, Vivian; PASTOR-MORENO, Guadalupe; RUIZ-PÉREZ, Isabel; AMAYA-SANTOS, Sua. Technology-facilitated sexual violence against women and its health impact: a mixed-methods systematic review. *BMC Public Health*, v. 26, art. 543, p. 1-15, 2026. DOI: 10.1186/s12889-026-26260-4.

BICHIR, Renata. Onde estão as políticas sociais? Reflexões sobre o papel do território na implementação de políticas sociais. In: LOTTA, Gabriela (org.). *Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, 2019. p. 195-218.

BICHIR, Renata. Para além da “fracassomania”: os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. In: MELLO, Janine; RIBEIRO, Vanda Mendes; LOTTA, Gabriela; BONAMINO, Alícia; CARVALHO, Cynthia Paes de (org.). *Implementação de políticas e*

atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades. Brasília, DF: Ipea, 2020. p. 23-44.

BRASIL. Decreto nº 12.839, de 4 de fevereiro de 2026. Institui o Comitê Interinstitucional de Gestão do Pacto Brasil entre os Três Poderes para Enfrentamento do Femicídio. Brasília, DF: Presidência da República, 2026. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, n. 25, p. 3, 5 fev. 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2023-2026/2026/Decreto/D12839.htm. Acesso em: 1 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008. Institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta; autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação – EBC. Brasília, DF: Presidência da República, 2008. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 145, n. 67, p. 1, 8 abr. 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11652.htm. Acesso em: 1 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015. Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 46, p. 1, 10 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13104.htm. Acesso em: 1 abr. 2026.

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

BUCCI, Eugênio. Sobre a independência das emissoras públicas no Brasil. *Revista Eletrônica Internacional de Economia Política da Informação da Comunicação e da Cultura*, São Cristóvão, v. 15, n. 2, p. 121-136, 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufs.br/eptic/article/view/944>. Acesso em: 1 abr. 2026.

CARDOSO, Enio Augusto dos Santos. *Mídia e confiança nas instituições democráticas: uma análise do Brasil de 2014 a 2018*. 2021. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021. Disponível em: https://www.oasisbr.ibict.br/vufind/Record/URGS_bb0892fc0bea3dfd c0927b70ebf9a05f. Acesso em: 1 abr. 2026.

CEZAR, Layon Carlos. Reflexões sobre a comunicação em políticas públicas: proposta de um modelo de avaliação da comunicação governamental. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 52-70, jan./fev. 2018. DOI: 10.1590/0034-7612165920.

CRUZ, Daniel. Segurança percebida, mídia e comunicação institucional: Angola como estudo de caso para a construção internacional da confiança. *Revista Tópicos*, 8 abr. 2026. DOI: 10.70773/revistatopicos/775602320.

DATASENADO. *Pesquisa nacional de violência contra a mulher*. Brasília, DF: Senado Federal, 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasetenado>. Acesso em: 1 abr. 2026.

DI GIUSTO, Silvana Menegoto Nogueira; RIBEIRO, Vanda Mendes. Implementação de políticas públicas: conceito e principais fatores intervenientes. *Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en*

Política Educativa, Ponta Grossa, v. 4, p. 1-10, 2019. DOI: 10.5212/retepe.v.4.007.

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 13-42.

EDVAW; ACNUDH. *The digital dimension of violence against women as addressed by the seven mechanisms of the EDVAW Platform*. [S. l.]: EDVAW Platform, 2022. Disponível em: <https://rm.coe.int/thematic-report-on-the-digital-dimension-of-violence-against-women-as-/1680a933ae>. Acesso em: 1 abr. 2026.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2025*. São Paulo: FBSP, 2025. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/c3605778-37b3-4ad6-8239-94e4cb236444>. Acesso em: 1 abr. 2026.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA; INSTITUTO AVON. *Futebol e violência contra a mulher*. São Paulo: FBSP; Instituto Avon, 2022. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br>. Acesso em: 1 abr. 2026.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

HILL, Heather C. Understanding implementation: street-level bureaucrats' resources for reform. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford, v. 13, n. 3, p. 265-282, 2003. DOI: 10.1093/jopart/mug024.

LEMOS, Carla Pires Tavares. *Confiança institucional e mídia no Brasil: um estudo longitudinal (2001-2015)*. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2018. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/ppgcienciapolitica/files/2018/07/Disserta%C3%A7%C3%A3o-Carla-Lemos.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2026.

LOTTA, Gabriela (org.). *Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, 2019. 324 p. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4019/1/Livro_Teoria%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20no%20Brasil.pdf. Acesso em: 1 abr. 2026.

LUZ, Ana Javés; WEBER, Maria Helena. Observatório da comunicação pública: experiência, pesquisa, crítica e cidadania. In: LUZ, Ana Javés; WEBER, Maria Helena (org.). *Pesquisas emergentes em comunicação pública*. São Paulo: Pimenta Cultural, 2021. p. 19-37. DOI: 10.31560/pimentacultural/2021.854.19-37.

MATOS, Heloiza. Comunicação pública – democracia e cidadania: o caso do Legislativo. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 22., 1999, Rio de Janeiro. *Anais [...]*. Rio de Janeiro: Intercom, 1999. Disponível em: <https://www.eca.usp.br/acervo/producao-academica/001048546.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2026.

MATOS, Heloiza. *Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas*. São Paulo: ECA/USP, 2012. Disponível em: <https://www.eca.usp.br/acervo/producao-academica/002436263.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2026.

MELO, Sílvia Letícia Araújo de; CARNIELLO, Monica Franchi. A comunicação pública como instrumento de desenvolvimento, democracia e construção de cidadania: análise das práticas de transparência e acesso à informação no Município de São Luís, MA. *Interações*, Campo Grande, v. 22, n. 3, p. 819-837, jul./set. 2021. DOI: 10.20435/inter.v22i3.2945.

MESECVI. *Lei Modelo Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Digital de Gênero contra as Mulheres*. Washington, DC: OEA, 2025. Disponível em: <https://belemdopara.org/wp-content/uploads/2025/03/LEI-MODELO-INTERAMERICANA-PARA-PREVENIR-PT.docx.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2026.

MOORE, Mark H. *Criando valor público: gestão estratégica no governo*. Tradução de Luiz Alberto Santos. Brasília: Enap, 2002.

MOORE, Mark H. *Public value: of, by, and for the people: an analytic note for a webinar*. Cambridge, MA: Harvard Kennedy School, 2017. Disponível em: https://www.hks.harvard.edu/sites/default/files/HKSEE/HKSEE%20PDFs/20170821_RPV%20Webcast%20Analytic%20Note.pdf. Acesso em: 1 abr. 2026.

ONU MULHERES. *Violência tecnológica contra mulheres: evidências e dados*. Nova York: ONU Mulheres, 2023. Disponível em: <https://unwomen.org>. Acesso em: 1 abr. 2026.

PASINATO, Wânia. Acesso à justiça e violência doméstica e familiar contra as mulheres: as percepções dos operadores jurídicos e os limites para a aplicação da Lei Maria da Penha. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 399-428, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/3hM8v9xLgYmQx5nQh8pG6nH/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 1 abr. 2026.

PAULA, Silmara Helena Pereira de. *Comunicação governamental, relações de poder e cidadania*. [S. l.: s. n.], 2022. Disponível em: <https://sbap.org.br/ebap/index.php/home/article/view/820>. Acesso em: 1 abr. 2026.

PIRES, Roberto Rocha C. (org.). *Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades*. Brasília: Ipea, 2011. 385 p. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9862/1/Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20e%20atua%C3%A7%C3%A3o%20de%20gestores%20p%C3%BAblicos.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2026.

ROSA, Fabiane Ramos; BRANCO, Marco Antonio de Oliveira; SANTOS, Vanilda Aparecida dos; SANDOVAL, Salvador Antonio Mireles. O sentimento de confiança nas instituições brasileiras e o enfrentamento à pandemia de Covid-19. *Revista Psicologia Política*, v. 23, n. 58, p. 485-501, 2023. Disponível em: <https://revistapsicopol.org>. Acesso em: 21 abr. 2026.

SHEIKH, Mohammed MR; ROGERS, Melanie M. Technology-facilitated sexual violence and abuse in low and middle-income countries: a scoping review. *Trauma, Violence, & Abuse*, v. 25, n. 2, p. 1614-1629, 2024. DOI: 10.1177/15248380231191189.

SNYDER, Hannah. Literature review as a research methodology: an overview and guidelines. *Journal of Business Research*, v. 104, p. 333-339, 2019. DOI: 10.1016/j.jbusres.2019.07.039.

UN WOMEN. *Technology-facilitated violence against women: evidence and data*. New York: UN Women, 2023. 18 p. (Brief). Disponível em: <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2023-03/Brief-Technology-facilitated-violence-against-women-en.pdf>.

Acesso em: 1 abr. 2026.

UNESCO; UN WOMEN. *Tackling violence against women and girls in sport: a handbook for policy makers and sports*. Paris: UNESCO; New York: UN Women, 2023. DOI: 10.54678/OIYQ8917

¹ Doutoranda em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Mestra em Saúde Coletiva, especialista em Gestão Pública, Administração Financeira, Políticas Públicas e Gestão Estratégica em Saúde, e Educação Permanente em Saúde. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#). ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-3165-8771>.