

**DA DIVULGAÇÃO
INSTITUCIONAL À
PRODUÇÃO DE
COMPREENSÃO PÚBLICA:
UM MODELO EXPLICATIVO
DA MUDANÇA DE
PARADIGMA NARRATIVO
NA COMUNICAÇÃO
PÚBLICA**

**FROM INSTITUTIONAL DISCLOSURE TO PUBLIC UNDERSTANDING: AN
EXPLANATORY MODEL OF THE NARRATIVE PARADIGM SHIFT FOR
PUBLIC COMMUNICATION**

Ciências Humanas, Ciências Sociais Aplicadas • 18/07/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/784349046](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/784349046)

Wendell Rodrigues da Silva¹

RESUMO

A literatura em Comunicação Pública tem avançado significativamente na compreensão de temas como transparência, participação cidadã, linguagem simples e produção de valor público. No entanto, permanece pouco explorado o processo pelo qual organizações públicas transformam a lógica que orienta a construção de suas narrativas institucionais. Este artigo propõe um modelo explicativo para a emergência da mudança de paradigma narrativo na Comunicação Pública, tomando como referência um estudo de caso qualitativo desenvolvido no Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO). A pesquisa adota abordagem qualitativa, fundamentada em revisão sistemática da literatura, construção de um modelo analítico e análise documental de políticas editoriais, documentos institucionais, reportagens, campanhas e projetos de comunicação produzidos entre 2024 e 2026. Os resultados indicam que a mudança de paradigma narrativo decorre da redefinição dos critérios de relevância comunicacional, do deslocamento do centro narrativo para o interesse público, da reorganização do protagonismo das narrativas e da reorientação da finalidade da Comunicação Pública para a produção de compreensão pública acerca dos efeitos sociais da atuação estatal. As evidências indicam, ainda, que esse processo antecede sua institucionalização normativa e é posteriormente consolidado por instrumentos formais de governança da comunicação. Como contribuição teórica, o estudo propõe um modelo explicativo que articula Comunicação Pública, produção de sentido, capacidades institucionais e valor público, oferecendo uma estrutura analítica passível de ser testada, refinada e aplicada em diferentes contextos organizacionais.

Palavras-chave: Comunicação Pública; Mudança de Paradigma

Narrativo; Compreensão Pública; Valor Público; Capacidades Institucionais.

ABSTRACT

Research in Public Communication has advanced significantly in addressing issues such as transparency, citizen participation, plain language, and public value creation. However, limited attention has been devoted to understanding how public organizations transform the underlying logic that guides the construction of their institutional narratives. This article proposes an explanatory model for the emergence of a narrative paradigm shift in Public Communication, drawing on a qualitative case study conducted at the Court of Accounts of the State of Rondônia (Brazil). The research adopts a qualitative approach based on a systematic literature review, the development of an analytical model, and documentary analysis of editorial policies, institutional documents, news reports, communication campaigns, and strategic communication projects produced between 2024 and 2026. The findings indicate that the narrative paradigm shift results from the redefinition of communicative relevance criteria, the shift of the narrative focus toward the public interest, the reconfiguration of narrative protagonism, and the reorientation of the purpose of Public Communication toward fostering public understanding of the social effects of state action. The evidence further indicates that this process precedes its formal institutionalization and is subsequently consolidated through communication governance mechanisms. As a theoretical contribution, the study proposes an explanatory model that integrates Public Communication, sensemaking, institutional capacities, and public value, offering an analytical framework that can be tested, refined, and applied across different organizational contexts.

Keywords: Public Communication; Narrative Paradigm Shift; Public Understanding; Public Value; Institutional Capacity.

1. INTRODUÇÃO

A Comunicação Pública se consolidou, nas últimas décadas, como um campo muito estratégico para o fortalecimento da democracia, da transparência, da participação cidadã e da produção de valor público. Em diferentes países, organizações governamentais têm sido pressionadas a ampliar sua capacidade de dialogar com a sociedade, tornando mais acessíveis informações tradicionalmente marcadas pela complexidade técnica, jurídica e administrativa. Nesse contexto, a comunicação deixa de ser compreendida apenas como atividade de divulgação institucional e passa a ocupar posição relevante na produção de legitimidade, confiança e inteligibilidade da ação estatal.

Esse movimento produziu avanços importantes na literatura. Estudos recentes têm enfatizado a relevância da linguagem simples, da transparência ativa, da comunicação centrada no cidadão, da participação social e da construção de valor público como dimensões fundamentais da Comunicação Pública. Em conjunto, essas contribuições ampliaram a compreensão sobre os objetivos, os instrumentos e as práticas comunicacionais desenvolvidas pelas organizações públicas.

Entretanto, permanece relativamente pouco explorado um aspecto anterior à própria construção das narrativas: o processo organizacional pelo qual instituições públicas redefinem os critérios que orientam aquilo que consideram relevante comunicar. Em outras palavras, embora a literatura explique com profundidade

como organizações públicas podem comunicar melhor, ainda oferece respostas limitadas sobre como elas transformam a racionalidade que antecede a produção de suas narrativas institucionais.

Essa distinção constitui o ponto de partida desta investigação. Parte-se do pressuposto de que mudanças na Comunicação Pública não se iniciam, necessariamente, na adoção de novas linguagens, formatos ou tecnologias. Elas podem decorrer de transformações mais profundas, relacionadas à redefinição dos critérios de relevância comunicacional, ao deslocamento do centro narrativo, à reorganização do protagonismo das narrativas e à reorientação da finalidade atribuída à comunicação institucional.

Essa perspectiva conduz à seguinte questão de pesquisa: como emerge uma mudança de paradigma narrativo na Comunicação Pública e quais mecanismos organizacionais explicam esse processo?

Para responder a essa questão, o artigo propõe um modelo explicativo desenvolvido, a partir de um estudo de caso qualitativo realizado no Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO). A escolha do caso se fundamenta na existência de um processo de transformação comunicacional desenvolvido entre 2024 e 2026, caracterizado pela adoção progressiva de novos critérios editoriais, pela produção de narrativas orientadas aos efeitos sociais da atuação institucional e pela posterior formalização desses princípios em instrumentos de governança da comunicação. As evidências analisadas indicam que a mudança narrativa antecede sua institucionalização normativa, permitindo examinar a dinâmica pela

qual práticas organizacionais são progressivamente consolidadas em diretrizes formais.

O objetivo deste estudo é propor um modelo explicativo para compreender a emergência da mudança de paradigma narrativo na Comunicação Pública, articulando revisão sistemática da literatura, construção teórica e análise documental. Mais do que descrever uma experiência institucional específica, busca-se compreender um fenômeno organizacional que poderá ser examinado em outros contextos administrativos.

A principal contribuição do artigo consiste em oferecer uma interpretação segundo a qual a mudança de paradigma narrativo não representa apenas uma alteração discursiva, mas um processo de transformação organizacional que redefine a lógica de produção das narrativas institucionais. Nessa perspectiva, propõe-se entender a produção de compreensão pública como finalidade estratégica da Comunicação Pública e a mudança de paradigma narrativo como o mecanismo organizacional por meio do qual essa finalidade passa a orientar a atuação comunicacional das organizações públicas.

Além de contribuir para o campo da Comunicação Pública, o modelo explicativo dialoga com debates sobre produção de sentido, capacidades institucionais, aprendizagem organizacional e valor público, ampliando a interlocução entre diferentes tradições teóricas da Administração Pública e dos Estudos Organizacionais.

O artigo está estruturado em cinco partes. Após esta introdução, apresenta-se a revisão da literatura e a construção do estado da arte sobre mudança narrativa na Comunicação Pública. Em seguida, desenvolve-se o modelo explicativo proposto e os procedimentos

metodológicos adotados. Na sequência, são analisadas as evidências empíricas produzidas pelo estudo de caso. Por fim, discutem-se as contribuições teóricas da pesquisa, suas limitações e as possibilidades de desenvolvimento de uma agenda futura de investigação.

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1. Por Que a Comunicação Pública Precisa Ser Repensada?

A Comunicação Pública ocupa posição cada vez mais estratégica nas democracias contemporâneas. A ampliação das demandas por transparência, participação cidadã, prestação de contas e legitimidade institucional transformou a comunicação em uma dimensão constitutiva da ação estatal, ultrapassando sua função tradicional de divulgação de informações oficiais. A partir deste contexto, comunicar deixou de significar apenas tornar atos públicos conhecidos e passou a envolver a capacidade de construir compreensão social sobre problemas coletivos, políticas públicas e resultados produzidos pelas instituições.

Essa transformação acompanha mudanças mais amplas na própria Administração Pública. Modelos centrados exclusivamente na racionalidade burocrática passaram a conviver com abordagens que enfatizam governança, coprodução, criação de valor público e fortalecimento das relações entre Estado e sociedade. Como consequência, a comunicação institucional deixou de ser compreendida apenas como atividade operacional e passou a integrar os mecanismos pelos quais organizações públicas produzem legitimidade, fortalecem a confiança social e tornam inteligíveis os efeitos de sua atuação.

A literatura acompanha esse movimento. Estudos sobre Comunicação Pública passaram a enfatizar temas como linguagem simples, transparência ativa, participação cidadã, comunicação digital, combate à desinformação, comunicação de interesse público e produção de valor público. Em conjunto, essas contribuições ampliaram consideravelmente a compreensão sobre as finalidades, os instrumentos e as práticas comunicacionais desenvolvidas pelas organizações públicas.

Apesar desse avanço, observa-se uma característica comum entre grande parte dessas abordagens. Predomina uma preocupação com a qualidade da comunicação produzida, seus formatos, canais, linguagens e estratégias de interação com diferentes públicos. Em geral, parte-se do pressuposto de que organizações públicas já sabem o que deve ser comunicado e que o principal desafio consiste em aperfeiçoar a forma como essas informações chegam à sociedade.

Essa perspectiva produziu contribuições relevantes, mas também delimitou o foco predominante da literatura. Pouca atenção foi dedicada ao processo organizacional que antecede a construção das mensagens, especialmente aos mecanismos pelos quais instituições redefinem os critérios utilizados para selecionar acontecimentos, estabelecer prioridades comunicacionais e construir o sentido público de sua atuação. Em outras palavras, ainda se conhece relativamente pouco sobre como organizações públicas transformam a lógica que orienta aquilo que consideram relevante comunicar.

Essa lacuna se torna particularmente relevante em organizações responsáveis por atividades altamente técnicas, como órgãos de

controle, tribunais, ministérios públicos, agências reguladoras e instituições de fiscalização. Nesses contextos, a distância entre a complexidade dos processos internos e a compreensão social sobre seus efeitos tende a ser maior, tornando insuficiente uma comunicação baseada apenas na divulgação de atos administrativos ou decisões institucionais.

Sob essa perspectiva, repensar a Comunicação Pública significa deslocar o olhar da qualidade das mensagens para a racionalidade organizacional que antecede sua produção. Mais do que aperfeiçoar linguagens ou formatos, trata-se de compreender como organizações públicas redefinem os critérios que orientam suas escolhas comunicacionais e, conseqüentemente, reorganizam a forma pela qual constroem narrativas sobre sua própria atuação.

É justamente nessa inflexão teórica que se insere o presente estudo. Em vez de investigar apenas como organizações comunicam, busca-se compreender como elas transformam a lógica que estrutura suas narrativas institucionais, abrindo espaço para a proposição de um modelo explicativo da mudança de paradigma narrativo na Comunicação Pública.

2.2. O Que a Literatura Já Explica Sobre Narrativas na Comunicação Pública

A crescente valorização das narrativas na Comunicação Pública representa uma das transformações mais significativas observadas no campo nas últimas décadas. À medida que organizações públicas passaram a reconhecer as limitações de modelos comunicacionais centrados exclusivamente na divulgação de atos administrativos, ampliou-se o interesse por abordagens capazes de

aproximar instituições e sociedade por meio de processos comunicacionais mais inteligíveis, contextualizados e orientados ao interesse público.

Nesse movimento, a literatura passou a compreender as narrativas não apenas como recursos discursivos, mas como mecanismos de mediação entre a complexidade da ação estatal e a capacidade da sociedade de compreender seus objetivos, processos e resultados. Narrativas organizam informações dispersas, estabelecem relações de causalidade, conferem significado às decisões públicas e permitem que diferentes públicos interpretem acontecimentos que, isoladamente, poderiam permanecer restritos ao universo técnico da administração pública.

Essa perspectiva dialoga com diferentes tradições teóricas. Nos estudos sobre políticas públicas, as narrativas são compreendidas como estruturas interpretativas capazes de influenciar a formulação, a implementação e a legitimação das políticas. Nos estudos organizacionais, elas constituem mecanismos de produção de sentido, permitindo que organizações interpretem sua própria atuação e construam identidades institucionais. No campo da Comunicação Pública, por sua vez, as narrativas contribuem para aproximar instituições e cidadãos, favorecendo transparência, participação e construção de confiança.

A literatura também demonstra que narrativas eficazes tendem a apresentar algumas características recorrentes. Entre elas se destacam a contextualização dos problemas públicos, a utilização de linguagem acessível, a explicitação das consequências das decisões governamentais, a incorporação de múltiplos atores sociais e a valorização de experiências concretas capazes de tornar inteligíveis

fenômenos complexos. Essas estratégias têm sido amplamente associadas ao fortalecimento da legitimidade institucional e ao aumento da capacidade comunicacional das organizações públicas.

Outro consenso importante se refere à superação da comunicação estritamente informativa. Estudos recentes sugerem que organizações públicas produzem maior valor comunicacional quando não se limitam à divulgação de procedimentos administrativos e passam a explicar os problemas enfrentados, as escolhas realizadas e os impactos gerados por sua atuação. Essa mudança desloca a comunicação do registro predominantemente burocrático para uma lógica orientada ao interesse público e à construção de significado social.

Esses avanços representam uma contribuição relevante para o campo. A literatura oferece bases consistentes para compreender por que narrativas importam, quais características tornam a comunicação pública mais efetiva e de que maneira estratégias narrativas favorecem aproximação institucional, transparência e participação cidadã.

Entretanto, observa-se que a maior parte dessas investigações concentra sua atenção nas narrativas já produzidas ou em seus efeitos comunicacionais. Pouco se discute sobre os processos organizacionais que antecedem sua construção, especialmente sobre os mecanismos pelos quais organizações públicas redefinem os critérios que orientam a seleção dos acontecimentos que serão transformados em narrativas institucionais.

Essa constatação não diminui a relevância das contribuições existentes. Ao contrário, evidencia que a literatura avançou muito na

compreensão do funcionamento das narrativas, mas ainda oferece espaço para investigações voltadas à compreensão das condições organizacionais, que tornam possível sua própria transformação. É justamente essa lacuna que orienta a próxima seção.

2.3. O Que a Literatura Ainda Não Explica?

Apesar dos avanços observados na literatura, permanece uma questão relativamente pouco explorada: como organizações públicas transformam a lógica pela qual selecionam aquilo que consideram relevante comunicar. Grande parte dos estudos se concentra nas características das narrativas produzidas, nos efeitos da comunicação institucional ou nas estratégias utilizadas para ampliar transparência, participação e confiança. Em menor medida, investigam-se os processos organizacionais que antecedem a construção dessas narrativas.

Essa lacuna possui implicações relevantes. Narrativas não surgem de forma espontânea, nem resultam exclusivamente da criatividade das equipes de comunicação. Elas decorrem de escolhas organizacionais anteriores, relacionadas à definição de prioridades, à interpretação da missão institucional, aos critérios de relevância atribuídos aos acontecimentos e à forma como organizações compreendem o interesse público. Em outras palavras, antes de existir uma narrativa, existe uma racionalidade organizacional que define quais fatos merecem ser transformados em narrativa.

A literatura também oferece poucas explicações sobre os mecanismos pelos quais essas racionalidades se transformam ao longo do tempo. Embora existam estudos sobre inovação em comunicação, transformação digital, linguagem simples e

comunicação estratégica, ainda são escassas as investigações que procuram compreender como mudanças comunicacionais emergem, consolidam-se e passam a integrar as capacidades permanentes das organizações públicas.

Essa constatação torna-se especialmente relevante em instituições cuja atuação é marcada por elevada complexidade técnica. Nesses contextos, comunicar não depende apenas da qualidade das mensagens, mas da capacidade organizacional de reinterpretar sua própria atuação a partir dos efeitos produzidos sobre a sociedade. Compreender esse processo constitui a principal lacuna que orienta esta investigação.

2.4. A Emergência da Mudança de Paradigma Narrativo

A lacuna identificada permite formular uma hipótese interpretativa distinta daquela predominante na literatura. Este estudo parte da premissa de que mudanças significativas na Comunicação Pública não se iniciam na linguagem, nos formatos ou nas plataformas utilizadas pelas organizações. Elas emergem quando ocorre uma redefinição dos critérios que orientam a seleção dos acontecimentos considerados socialmente relevantes.

Sob essa perspectiva, a mudança de paradigma narrativo corresponde a uma transformação organizacional anterior à própria narrativa. O fenômeno se manifesta quando organizações deixam de priorizar, prioritariamente, a divulgação de procedimentos, atos administrativos e rotinas institucionais e passam a organizar sua comunicação, a partir dos problemas públicos enfrentados, dos efeitos produzidos por sua atuação e do significado social de suas decisões.

Essa mudança altera simultaneamente diferentes dimensões da comunicação institucional: modifica os critérios editoriais, reorganiza o protagonismo das narrativas, redefine a finalidade atribuída à comunicação e amplia sua capacidade de produzir compreensão pública sobre a ação estatal. A narrativa deixa de representar apenas uma técnica de comunicação e passa a constituir a expressão visível de uma transformação mais profunda na racionalidade organizacional.

A partir dessa interpretação, a mudança de paradigma narrativo deixa de ser compreendida como um fenômeno exclusivamente discursivo e passa a ser tratada como objeto de investigação organizacional, abrindo espaço para a construção de um modelo explicativo capaz de compreender sua emergência, consolidação e institucionalização.

2.5. Síntese Crítica da Literatura e Posicionamento Teórico do Estudo

A revisão desenvolvida neste capítulo evidencia que a literatura em Comunicação Pública acumulou contribuições relevantes para compreender as finalidades, os instrumentos e os efeitos das narrativas institucionais. Há relativo consenso quanto à importância da transparência, da linguagem simples, da participação cidadã e da orientação ao interesse público como princípios estruturantes da comunicação estatal contemporânea.

Mas se observa que permanece insuficientemente explorado o processo organizacional responsável pela transformação da lógica que antecede a construção dessas narrativas. Em geral, a literatura analisa narrativas já produzidas, mas dedica menor atenção às

condições organizacionais que tornam possível sua própria emergência.

É justamente nessa lacuna que este estudo se posiciona. Em vez de investigar apenas como organizações públicas comunicam, procura compreender como elas transformam os critérios que orientam suas escolhas comunicacionais. Essa mudança de perspectiva desloca o foco analítico das mensagens para os processos organizacionais responsáveis por sua produção.

Com base nessa interpretação, o artigo propõe um modelo explicativo destinado a compreender a emergência da mudança de paradigma narrativo na Comunicação Pública. O modelo parte da hipótese de que a transformação narrativa decorre de alterações na racionalidade organizacional, manifesta-se por meio da redefinição dos critérios de relevância comunicacional e se consolida quando essas mudanças passam a integrar capacidades institucionais orientadas à produção de compreensão pública.

Esse posicionamento teórico estabelece a transição entre a revisão da literatura e o capítulo seguinte, no qual será apresentado o modelo explicativo desenvolvido para interpretar o fenômeno investigado.

Quadro 1. Síntese crítica da revisão da literatura e posicionamento teórico do estudo

Corrente teórica	O que a literatura explica	Limites identificados	Contribuição do presente estudo
Comunicação o Pública	Consolida princípios como	Explica finalidades e	Propõe compreender a

	transparência, participação, linguagem simples, prestação de contas e orientação ao cidadão.	instrumentos, mas dedica pouca atenção ao processo organizacional que antecede a construção das narrativas.	mudança narrativa como fenômeno organizacional anterior à própria comunicação.
Narrativas e produção de sentido	Demonstra que narrativas organizam informações, produzem significado e fortalecem legitimidade institucional.	Analisa predominantemente narrativas já produzidas e seus efeitos, sem explicar como organizações transformam seus critérios narrativos.	Investiga a emergência da mudança de paradigma narrativo a partir da redefinição dos critérios de relevância comunicacional.
Valor Público	Evidencia que organizações públicas devem produzir resultados socialmente relevantes e fortalecer legitimidade democrática.	Não explica como a Comunicação Pública traduz o valor produzido em compreensão social sobre a atuação estatal.	Propõe a produção de compreensão pública como finalidade estratégica da Comunicação Pública.
Capacidades institucionais e aprendizagem organizacional	Explica como organizações desenvolvem rotinas, competências e capacidades ao longo do tempo.	Pouco dialoga com os processos comunicacionais e com a transformação das racionalidades editoriais.	Interpreta a mudança de paradigma narrativo como uma capacidade institucional construída por meio da aprendizagem organizacional.

Fonte: Elaborado pelo autor (2026), com base na revisão sistemática da literatura.

O Quadro 1 sintetiza o posicionamento teórico adotado nesta investigação. Em vez de propor uma ruptura com a literatura existente, o estudo busca integrar contribuições provenientes da Comunicação Pública, dos estudos sobre narrativas, da teoria do valor público e das capacidades institucionais em um modelo explicativo capaz de compreender como organizações públicas transformam a lógica que orienta a produção de suas narrativas. A partir dessa síntese, o capítulo seguinte apresenta o modelo explicativo desenvolvido para interpretar esse processo de mudança.

3. MODELO EXPLICATIVO DA MUDANÇA DE PARADIGMA NARRATIVO NA COMUNICAÇÃO PÚBLICA

3.1. Pressupostos do Modelo

A revisão da literatura demonstrou que a Comunicação Pública acumulou importantes contribuições para compreender os princípios, os objetivos e os instrumentos da comunicação estatal contemporânea. No entanto, também evidenciou uma lacuna relativa à compreensão dos processos organizacionais responsáveis pela transformação da lógica que orienta a produção das narrativas institucionais.

Com base nessa lacuna, este estudo propõe um modelo explicativo fundamentado em um pressuposto central: mudanças narrativas não se iniciam na comunicação, mas na forma como organizações públicas interpretam aquilo que consideram socialmente relevante comunicar.

Esse pressuposto desloca o foco analítico das mensagens para os processos organizacionais que antecedem sua produção. Narrativas deixam de ser compreendidas exclusivamente como produtos comunicacionais e passam a representar manifestações observáveis de uma racionalidade institucional construída anteriormente.

Sob essa perspectiva, comunicar não consiste apenas em selecionar informações ou aperfeiçoar estratégias discursivas. Antes disso, envolve interpretar problemas públicos, redefinir prioridades organizacionais e reorganizar critérios de relevância capazes de orientar a seleção dos acontecimentos que serão transformados em narrativas institucionais.

Essa mudança altera simultaneamente diferentes dimensões da Comunicação Pública. Modificam-se os critérios editoriais, redefine-se o protagonismo das narrativas, reorganiza-se a finalidade atribuída à comunicação institucional e amplia-se sua capacidade de produzir compreensão pública sobre os efeitos sociais da atuação estatal.

O modelo explicativo proposto parte, portanto, da hipótese de que a mudança de paradigma narrativo constitui um processo organizacional progressivo, resultante da interação entre aprendizagem institucional, redefinição de critérios comunicacionais e posterior consolidação desses novos referenciais por meio de mecanismos formais de governança.

3.2. A Dinâmica da Mudança de Paradigma Narrativo

A mudança de paradigma narrativo proposta neste estudo é compreendida como um processo organizacional progressivo, caracterizado por sucessivas alterações na forma como organizações

públicas interpretam sua missão institucional e atribuem relevância aos acontecimentos que comunicam. Não se trata de uma mudança pontual nem de uma decisão isolada, mas de um processo cumulativo de aprendizagem organizacional que modifica, simultaneamente, critérios editoriais, estruturas interpretativas e finalidades comunicacionais.

O modelo desenvolvido sugere que esse processo se inicia quando organizações passam a reconhecer que a simples divulgação de atos administrativos é insuficiente para produzir compreensão pública acerca dos efeitos sociais de sua atuação. A percepção dessa insuficiência desencadeia um movimento de reinterpretação institucional, no qual a comunicação deixa de responder prioritariamente à lógica procedimental e passa a se orientar pelos problemas públicos enfrentados pela sociedade.

Essa transformação produz uma primeira consequência: a redefinição dos critérios de relevância comunicacional. A seleção dos acontecimentos deixa de privilegiar exclusivamente eventos administrativos, decisões formais ou rotinas organizacionais e passa a considerar prioritariamente aqueles capazes de evidenciar impactos, consequências e mudanças produzidas na realidade social.

Em seguida, ocorre uma reorganização do protagonismo narrativo. A instituição permanece presente nas narrativas, porém deixa de ocupar seu centro exclusivo. O foco se desloca para os cidadãos, os serviços públicos, os problemas coletivos e os resultados produzidos pela atuação institucional. Esse deslocamento modifica a própria estrutura narrativa da Comunicação Pública, aproximando-a do interesse público sem comprometer o rigor técnico das informações.

À medida que essas mudanças se consolidam, a finalidade atribuída à comunicação institucional também se transforma. A comunicação deixa de se concentrar predominantemente na divulgação de ações realizadas e passa a buscar a produção de compreensão pública acerca dos efeitos da ação estatal. Essa reorientação amplia a capacidade das organizações de tornar inteligíveis fenômenos complexos e fortalece sua legitimidade perante a sociedade.

Por fim, quando esses novos referenciais deixam de depender exclusivamente das escolhas individuais das equipes de comunicação e passam a integrar rotinas, diretrizes e mecanismos de governança, a mudança narrativa alcança um novo estágio: sua institucionalização como capacidade organizacional permanente.

Figura 1 – Modelo explicativo da emergência e institucionalização da mudança de paradigma narrativo na Comunicação Pública.



Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

3.3. O Modelo Explicativo

A Figura 1 sintetiza o modelo explicativo desenvolvido nesta investigação. Diferentemente das abordagens que compreendem mudanças narrativas como consequência da adoção de novas linguagens, plataformas digitais ou estratégias discursivas, o modelo proposto interpreta esse fenômeno como resultado de transformações ocorridas na racionalidade organizacional que antecede a comunicação.

O elemento central do modelo reside na redefinição dos critérios de relevância comunicacional. É nesse momento que organizações passam a selecionar acontecimentos não apenas por sua importância administrativa, mas por sua capacidade de produzir compreensão pública acerca dos efeitos da atuação estatal.

A mudança narrativa constitui, portanto, a manifestação visível de um processo organizacional mais profundo. Narrativas humanizadas, linguagem simples, foco no cidadão e comunicação orientada ao impacto social deixam de ser compreendidos como técnicas isoladas e passam a representar consequências de uma transformação anterior na forma como organizações interpretam sua missão institucional.

Outro aspecto relevante do modelo se refere à natureza progressiva do processo. A transformação narrativa não ocorre de maneira instantânea nem exclusivamente por determinação normativa. As evidências sugerem que ela emerge da prática organizacional, consolida-se por meio da aprendizagem institucional e somente posteriormente é incorporada aos instrumentos formais de governança. Essa característica distingue inovação organizacional de institucionalização normativa e permite compreender por que mudanças comunicacionais sustentáveis tendem a preceder sua formalização administrativa.

Por fim, o modelo propõe que a produção de compreensão pública constitui a finalidade estratégica da Comunicação Pública. A comunicação deixa de ser interpretada apenas como mecanismo de difusão de informações e passa a representar uma capacidade institucional destinada a tornar inteligíveis os efeitos sociais produzidos pela atuação das organizações públicas.

3.4. Proposições Teóricas

Com base na revisão da literatura e no modelo explicativo apresentado, este estudo se estrutura, a partir de quatro proposições teóricas que orientarão a análise empírica desenvolvida no capítulo seguinte.

Proposição 1: A mudança de paradigma narrativo se inicia quando organizações públicas redefinem os critérios que orientam a seleção dos acontecimentos considerados relevantes para a comunicação institucional.

Proposição 2: A mudança dos critérios de relevância comunicacional produz alterações simultâneas no protagonismo das narrativas, na finalidade atribuída à Comunicação Pública e na capacidade institucional de produzir compreensão pública.

Proposição 3: A mudança de paradigma narrativo emerge inicialmente da prática organizacional, consolida-se por meio da aprendizagem institucional e somente posteriormente pode ser formalizada em instrumentos de governança.

Proposição 4: Quando institucionalizada, a mudança de paradigma narrativo passa a constituir uma capacidade organizacional permanente, contribuindo para fortalecer legitimidade institucional, inteligibilidade pública e produção de valor público.

Essas proposições não pretendem esgotar a compreensão do fenômeno investigado. Constituem hipóteses analíticas derivadas da literatura e do modelo proposto, cuja consistência será examinada a partir das evidências documentais produzidas pelo estudo de caso apresentado no capítulo seguinte.

4. EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS: ANÁLISE DO PROCESSO DE MUDANÇA DE PARADIGMA NARRATIVO NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

4.1. A Emergência da Mudança Narrativa: Evidências da Redefinição dos Critérios de Relevância

A primeira proposição do modelo explicativo sustenta que a mudança de paradigma narrativo se inicia quando organizações públicas redefinem os critérios utilizados para selecionar aquilo que consideram relevante comunicar. A análise documental realizada nesta pesquisa oferece evidências consistentes de que esse movimento ocorreu progressivamente no Tribunal de Contas do Estado de Rondônia entre os anos de 2024 e 2026.

As mudanças observadas não se restringiram à adoção de novos formatos de comunicação ou à utilização de linguagem mais acessível. O principal deslocamento ocorreu na lógica editorial que passou a orientar a produção dos conteúdos institucionais. Temas anteriormente comunicados, a partir de sua relevância administrativa passaram a ser selecionados considerando, prioritariamente, seus efeitos sobre a sociedade, sua capacidade de esclarecer problemas públicos e seu potencial de demonstrar o valor produzido pela atuação do controle externo.

Essa transformação se tornou particularmente visível na cobertura de auditorias, fiscalizações e decisões institucionais. Em vez de enfatizar apenas procedimentos técnicos, competências legais ou etapas processuais, os conteúdos passaram a destacar consequências concretas para políticas públicas, serviços prestados ao cidadão e melhorias produzidas na gestão pública. O foco

narrativo se deslocou da atividade institucional para os impactos decorrentes dessa atividade.

Projetos desenvolvidos ao longo desse período evidenciam esse processo. O especial multimídia **Ação Cidadã**, reconhecido nacionalmente com Menção Honrosa no 17º Prêmio Abracopel de Jornalismo, ilustra a opção por narrativas estruturadas a partir de problemas públicos e de seus efeitos sociais, articulando fiscalização, prevenção de riscos e proteção da vida da população. De forma semelhante, o projeto **Vozes que Humanizam**, vencedor nacional do Prêmio Comunica 2025 na categoria Redes Sociais, consolidou uma estratégia comunicacional baseada em histórias reais, aproximando auditorias, políticas públicas e cidadãos por meio de narrativas centradas nos resultados produzidos pelo controle externo.

Essas evidências demonstram que a reorganização dos critérios editoriais antecedeu sua formalização normativa. A análise cronológica dos documentos institucionais indica que as transformações observadas entre 2024 e 2025 já expressavam uma mudança consistente na forma de selecionar acontecimentos e construir narrativas, muito antes da publicação da Portaria nº 68/2026.

Sob essa perspectiva, a Portaria nº 68/2026 deve ser compreendida como etapa de institucionalização de uma racionalidade comunicacional previamente construída. Em vez de inaugurar a mudança de paradigma narrativo, o instrumento normativo consolidou princípios editoriais que já orientavam, na prática, a produção dos conteúdos institucionais. As evidências analisadas corroboram, portanto, a primeira proposição do modelo explicativo,

segundo a qual a mudança narrativa emerge inicialmente da redefinição dos critérios de relevância comunicacional.

Quadro 2. Evidências empíricas da redefinição dos critérios de relevância comunicacional

Critério anterior	Critério observado
Divulgação de atos administrativos	Comunicação orientada pelos efeitos sociais
Ênfase no procedimento	Ênfase no impacto produzido
Protagonismo institucional	Protagonismo do interesse público
Informação técnica	Produção de compreensão pública

Fonte: Elaborado pelo autor (2026), com base na análise documental.

4.2. A Reorganização do Protagonismo Narrativo

A segunda proposição do modelo sustenta que a redefinição dos critérios de relevância comunicacional produz uma reorganização do protagonismo das narrativas institucionais. A análise documental confirma esse movimento ao evidenciar uma alteração consistente na estrutura narrativa dos conteúdos produzidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

Tradicionalmente, organizações públicas tendem a construir narrativas centradas em sua própria atuação, privilegiando autoridades, atos administrativos, decisões formais e resultados internos. No caso investigado, observa-se um deslocamento gradual desse padrão. A instituição permanece presente na narrativa, mas

deixa de ocupar sua posição exclusiva como sujeito principal da comunicação.

Os conteúdos analisados passaram a privilegiar problemas públicos, serviços prestados à sociedade e transformações produzidas pela atuação institucional. Auditorias, fiscalizações e decisões deixam de representar o ponto de chegada da narrativa e passam a constituir meios para explicar consequências concretas sobre educação, saúde, infraestrutura, sustentabilidade fiscal e qualidade dos serviços públicos.

Essa reorganização também se manifesta na escolha das fontes, dos personagens e das estruturas narrativas. Projetos como Vozes que Humanizam exemplificam esse movimento ao incorporar cidadãos, servidores, auditores e gestores como protagonistas de histórias que evidenciam impactos concretos do controle externo. A narrativa institucional se desloca da lógica do "o Tribunal fez" para a lógica do "o que mudou na vida das pessoas".

As evidências corroboram, portanto, a segunda proposição do modelo. A mudança de paradigma narrativo altera simultaneamente os critérios editoriais e o protagonismo das narrativas, aproximando a comunicação institucional do interesse público e ampliando sua capacidade de produzir significado social.

Quadro 3. Reorganização do protagonismo narrativo

Estrutura tradicional	Estrutura observada
A instituição como protagonista	O problema público como ponto de partida
Ênfase na autoridade	Ênfase nos impactos sociais

Comunicação centrada na ação institucional	Comunicação centrada na transformação produzida
Divulgação de decisões	Explicação de consequências

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

4.3. Da Aprendizagem Organizacional à Institucionalização

A terceira proposição estabelece que mudanças narrativas sustentáveis emergem inicialmente da prática organizacional, consolidam-se por meio da aprendizagem institucional e somente posteriormente são incorporadas aos instrumentos formais de governança. As evidências produzidas nesta investigação corroboram essa dinâmica.

A análise cronológica demonstra que a transformação comunicacional observada teve início em 2024, quando novos critérios editoriais passaram a orientar progressivamente a produção dos conteúdos institucionais. Ao longo de 2024 e 2025, projetos especiais, campanhas, reportagens multimídia e iniciativas de comunicação evidenciaram uma reorganização consistente da lógica narrativa, posteriormente reconhecida em premiações nacionais como o **17º Prêmio Abracopel de Jornalismo** e o **Prêmio Comunica 2025**.

Esse reconhecimento externo constitui evidência relevante do amadurecimento das práticas comunicacionais antes mesmo de sua formalização normativa. Somente em 2026 esses princípios passaram a integrar instrumentos institucionais de governança, especialmente por meio da Portaria nº 68/2026, que sistematizou critérios editoriais já incorporados às rotinas organizacionais.

Essa sequência cronológica reforça a interpretação de que a inovação organizacional antecede sua institucionalização formal. A norma não inaugura a mudança de paradigma narrativo; ela consolida uma racionalidade comunicacional construída pela experiência, pela aprendizagem institucional e pela estabilização progressiva de novos referenciais editoriais.

Figura 2 – Trajetória de institucionalização da mudança de paradigma narrativo



Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

4.4. Evidências da Produção de Compreensão Pública

A quarta proposição sustenta que a mudança de paradigma narrativo amplia a capacidade das organizações públicas de produzir compreensão pública acerca dos efeitos sociais de sua atuação. As evidências documentais sugerem que essa transformação se manifesta na maneira pela qual conteúdos institucionais passam a explicar problemas públicos, contextualizar decisões e demonstrar resultados produzidos pelo controle externo.

Os materiais analisados evidenciam uma preocupação crescente em tornar inteligíveis processos tradicionalmente marcados por elevada complexidade técnica. Auditorias, pareceres e fiscalizações deixam

de ser comunicados apenas como procedimentos administrativos e passam a ser apresentados a partir de seus efeitos concretos sobre políticas públicas e serviços essenciais.

Essa mudança amplia o potencial comunicacional da instituição. Mais do que informar sobre atividades realizadas, a comunicação passa a contribuir para que diferentes públicos compreendam o significado social da atuação do Tribunal de Contas. A produção de compreensão pública emerge, assim, como finalidade organizadora das narrativas institucionais, articulando informação, contexto, consequências e interesse público.

Embora a presente pesquisa não tenha mensurado diretamente a compreensão produzida junto aos públicos externos, indicadores institucionais, premiações nacionais e elevados níveis de engajamento digital constituem evidências convergentes de que a transformação narrativa ampliou a capacidade comunicacional da organização e fortaleceu sua aproximação com a sociedade.

4.5. Consolidação Empírica do Modelo Explicativo

A análise desenvolvida ao longo deste capítulo permitiu examinar empiricamente as quatro proposições derivadas do modelo explicativo apresentado no Capítulo 3. As evidências documentais indicam convergência consistente entre o modelo teórico e o processo de transformação comunicacional observado no Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

Em conjunto, os resultados sugerem que a mudança de paradigma narrativo não pode ser compreendida como consequência exclusiva da adoção de novas estratégias discursivas. O fenômeno investigado se caracteriza por um processo organizacional mais amplo, iniciado

pela redefinição dos critérios de relevância comunicacional, seguido pela reorganização do protagonismo das narrativas, pela consolidação de uma finalidade orientada à produção de compreensão pública e, posteriormente, por sua institucionalização mediante mecanismos formais de governança.

O estudo de caso também evidencia que a transformação narrativa antecede sua formalização normativa. A Portaria nº 68/2026 representa um marco de consolidação institucional de práticas previamente desenvolvidas, reforçando a interpretação de que processos de inovação em Comunicação Pública tendem a emergir da aprendizagem organizacional antes de serem incorporados aos instrumentos formais da administração.

As evidências analisadas corroboram, portanto, o modelo explicativo proposto e oferecem suporte empírico para a interpretação de que a mudança de paradigma narrativo constitui um processo organizacional capaz de fortalecer a produção de compreensão pública e ampliar a capacidade institucional de comunicar o valor público gerado pela atuação estatal.

5. DISCUSSÃO: IMPLICAÇÕES TEÓRICAS DO MODELO EXPLICATIVO

5.1. A Mudança de Paradigma Narrativo Começa Antes da Narrativa

Os resultados desta investigação sugerem que a principal contribuição do modelo explicativo não reside na descrição de novas estratégias comunicacionais, mas na redefinição do próprio objeto de análise da Comunicação Pública. As evidências produzidas indicam que mudanças narrativas não se iniciam quando

organizações alteram sua linguagem, seus formatos ou seus canais de comunicação. Elas começam em um momento anterior, quando a organização redefine os critérios pelos quais interpreta aquilo que considera socialmente relevante comunicar.

Essa proposição desloca o foco analítico da narrativa enquanto produto comunicacional para a racionalidade organizacional que antecede sua produção. Narrativas passam a ser compreendidas como manifestações observáveis de processos institucionais mais profundos, relacionados à forma como organizações interpretam sua missão, estabelecem prioridades e atribuem significado público às suas decisões.

Sob essa perspectiva, a mudança de paradigma narrativo deixa de representar apenas uma inovação discursiva. Ela constitui uma transformação organizacional que altera simultaneamente critérios editoriais, estruturas interpretativas e finalidades comunicacionais. Essa interpretação amplia parcialmente a literatura existente ao sugerir que compreender narrativas exige compreender, antes, os processos organizacionais responsáveis por sua emergência.

5.2. A Produção de Compreensão Pública Como Finalidade Estratégica da Comunicação Pública

A segunda contribuição do estudo consiste em propor a produção de compreensão pública como categoria analítica capaz de sintetizar diferentes finalidades tradicionalmente atribuídas à Comunicação Pública. Transparência, prestação de contas, linguagem simples, participação cidadã e comunicação orientada ao interesse público permanecem dimensões fundamentais do campo. Entretanto, os resultados sugerem que todas elas

convergem para um propósito mais abrangente: tornar inteligíveis os efeitos sociais da atuação estatal.

Nesse sentido, compreender deixa de significar apenas receber informação. A compreensão pública corresponde à capacidade das organizações de transformar conteúdos técnicos, jurídicos e administrativos em interpretações socialmente compartilhadas acerca dos problemas enfrentados, das decisões adotadas e dos resultados produzidos pela ação pública.

Essa interpretação aproxima a Comunicação Pública dos debates sobre produção de sentido, aprendizagem organizacional e valor público, ampliando seu diálogo interdisciplinar e oferecendo uma categoria analítica que poderá ser aprofundada em futuras investigações.

5.3. A Mudança Narrativa Como Capacidade Institucional

As evidências também sugerem que mudanças narrativas sustentáveis somente se consolidam quando deixam de depender exclusivamente da atuação de indivíduos ou equipes específicas e passam a integrar a capacidade institucional da organização.

O caso analisado demonstra que a transformação comunicacional se iniciou na prática organizacional, amadureceu por meio da aprendizagem institucional e foi posteriormente consolidada por instrumentos formais de governança. Essa sequência reforça a interpretação de que capacidades comunicacionais não são produzidas apenas por normas administrativas, mas por processos contínuos de experimentação, aprendizagem e institucionalização.

Sob essa perspectiva, a mudança de paradigma narrativo pode ser compreendida como uma capacidade institucional orientada à produção de compreensão pública. Essa interpretação amplia o diálogo entre Comunicação Pública, Administração Pública e Estudos Organizacionais, sugerindo que processos comunicacionais também constituem capacidades estratégicas das organizações públicas.

5.4. Contribuições do Modelo Explicativo para a Teoria da Comunicação Pública

As quatro proposições desenvolvidas neste estudo permitem compreender a mudança de paradigma narrativo como um fenômeno organizacional que ultrapassa os limites tradicionalmente atribuídos à comunicação institucional.

A principal contribuição do modelo não consiste em propor uma nova técnica de comunicação nem em oferecer um roteiro para produção de conteúdos institucionais. Sua contribuição reside na proposição de uma estrutura analítica destinada a compreender como organizações públicas transformam a lógica pela qual selecionam, interpretam e comunicam acontecimentos socialmente relevantes.

Ao integrar Comunicação Pública, produção de sentido, capacidades institucionais, aprendizagem organizacional e valor público, o modelo amplia o diálogo entre diferentes tradições teóricas e oferece uma interpretação que poderá ser examinada, refinada e testada em distintos contextos organizacionais.

O estudo não pretende formular uma teoria geral da Comunicação Pública. Seu propósito é oferecer um modelo explicativo inicial,

derivado de um estudo de caso qualitativo, cuja aplicabilidade deverá ser investigada por pesquisas futuras em diferentes organizações públicas e níveis de governo.

Em síntese, este estudo sustenta que a mudança de paradigma narrativo na Comunicação Pública não começa quando organizações contam histórias diferentes; ela começa quando passam a considerar diferentes os acontecimentos que merecem ser transformados em histórias."

Quadro 4. Síntese das contribuições teóricas do modelo explicativo

Elemento	Literatura predominante	Contribuição do presente estudo
Objeto de análise	Narrativas e estratégias comunicacionais	Racionalidade organizacional que antecede as narrativas
Finalidade da Comunicação Pública	Transparência, participação, prestação de contas	Produção de compreensão pública
Natureza da mudança	Mudança discursiva e estratégica	Mudança organizacional
Resultado	Comunicação mais acessível	Capacidade institucional de produzir compreensão pública

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

6. CONCLUSÕES

Este estudo partiu de uma questão ainda pouco explorada pela literatura em Comunicação Pública: **como organizações públicas**

transformam a lógica que orienta a construção de suas narrativas institucionais. Embora pesquisas anteriores tenham ampliado significativamente a compreensão sobre transparência, linguagem simples, participação cidadã e produção de valor público, permanecia insuficientemente explicado o processo organizacional responsável pela emergência de mudanças narrativas.

Com base em revisão sistemática da literatura, construção de um modelo explicativo e análise documental de um estudo de caso desenvolvido no Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, esta investigação procurou compreender esse fenômeno sob uma perspectiva organizacional.

Os resultados indicam que a mudança de paradigma narrativo não decorre, prioritariamente, da adoção de novas linguagens, formatos ou estratégias de comunicação. Ela emerge quando organizações redefinem os critérios pelos quais selecionam acontecimentos considerados relevantes para comunicação institucional. Essa transformação reorganiza o protagonismo das narrativas, reorienta a finalidade atribuída à Comunicação Pública e amplia sua capacidade de produzir compreensão pública acerca dos efeitos sociais da atuação estatal.

As evidências também demonstram que mudanças narrativas sustentáveis tendem a anteceder sua institucionalização normativa. No caso analisado, a transformação iniciou-se por meio da prática organizacional, consolidou-se pela aprendizagem institucional e somente posteriormente foi incorporada aos instrumentos formais de governança da comunicação. Essa constatação reforça a interpretação de que capacidades comunicacionais emergem da

experiência organizacional antes de serem formalmente sistematizadas.

A principal contribuição do artigo consiste em propor um modelo explicativo que integra Comunicação Pública, produção de sentido, capacidades institucionais, aprendizagem organizacional e valor público para compreender a emergência da mudança de paradigma narrativo. O estudo não pretende formular uma teoria geral da Comunicação Pública, mas oferecer uma estrutura analítica capaz de orientar futuras investigações sobre processos semelhantes em diferentes organizações públicas.

Em síntese, este estudo sustenta que **a mudança de paradigma narrativo na Comunicação Pública não começa quando organizações contam histórias diferentes; ela começa quando passam a considerar diferentes os acontecimentos que merecem ser transformados em histórias.**

6.1. Delimitações Metodológicas

Como toda investigação qualitativa, este estudo apresenta delimitações metodológicas que definem o alcance de suas conclusões e, ao mesmo tempo, indicam oportunidades para o avanço da pesquisa no campo.

A opção por um estudo de caso qualitativo privilegiou a profundidade analítica em detrimento da amplitude empírica. Essa estratégia permitiu compreender, de forma detalhada, o processo de emergência e institucionalização da mudança de paradigma narrativo em um contexto organizacional específico, mas não tem como finalidade produzir generalizações estatísticas para outras organizações públicas.

Da mesma forma, a pesquisa se fundamentou predominantemente na análise documental de políticas editoriais, documentos institucionais, campanhas, reportagens e projetos de comunicação. Embora esse conjunto de evidências tenha possibilitado reconstruir a trajetória organizacional investigada, estudos futuros poderão ampliar a robustez analítica por meio da triangulação metodológica, incorporando entrevistas em profundidade, observação participante, grupos focais ou pesquisas com públicos internos e externos.

Também é importante destacar que a categoria analítica produção de compreensão pública, proposta neste estudo, constitui uma contribuição teórica inicial. Seu desenvolvimento abre uma agenda de investigação voltada à construção de indicadores, escalas e estratégias de mensuração que permitam avaliar empiricamente sua ocorrência em diferentes organizações públicas e contextos institucionais.

Essas delimitações não reduzem a contribuição da pesquisa. Ao contrário, evidenciam que o modelo explicativo apresentado representa um primeiro esforço de sistematização teórica sobre um fenômeno ainda pouco explorado pela literatura, cuja consolidação dependerá de sua aplicação, comparação e refinamento em estudos futuros.

6.2. Agenda de Pesquisa

Os resultados desta investigação evidenciam que a mudança de paradigma narrativo constitui um campo promissor para o desenvolvimento de novas pesquisas em Comunicação Pública, Administração Pública e Estudos Organizacionais.

Uma primeira agenda consiste em examinar a aplicabilidade do modelo explicativo em diferentes contextos institucionais, incluindo tribunais de contas, ministérios públicos, defensorias, agências reguladoras, órgãos do Poder Judiciário e demais organizações públicas caracterizadas por elevada complexidade técnica. Estudos comparativos poderão verificar em que medida os mecanismos identificados nesta pesquisa se reproduzem em outras realidades organizacionais.

Uma segunda agenda se refere ao aprofundamento dos processos pelos quais mudanças narrativas deixam de constituir iniciativas localizadas e passam a integrar capacidades institucionais permanentes. Investigações futuras poderão explorar as relações entre aprendizagem organizacional, governança, liderança e institucionalização de práticas comunicacionais orientadas ao interesse público.

Outra linha de investigação envolve o desenvolvimento de instrumentos destinados à mensuração da produção de compreensão pública. A construção de indicadores empíricos permitirá avaliar de forma mais precisa como organizações públicas tornam inteligíveis os efeitos sociais de sua atuação e quais fatores influenciam esse processo.

Também se mostram promissoras pesquisas que examinem as relações entre mudança de paradigma narrativo, legitimidade institucional, confiança social, produção de valor público, inovação organizacional e desenvolvimento regional, ampliando o diálogo interdisciplinar entre Comunicação Pública, Administração Pública e Teoria das Organizações.

Por fim, o modelo explicativo proposto neste artigo poderá ser confrontado, refinado e ampliado por meio de diferentes desenhos metodológicos, incluindo estudos comparativos, pesquisas longitudinais, abordagens quantitativas e métodos mistos. Ao propor uma interpretação inicial para compreender a mudança de paradigma narrativo na Comunicação Pública, este estudo não pretende encerrar o debate, mas oferecer um referencial analítico capaz de estimular novas investigações e contribuir para o amadurecimento teórico desse campo de pesquisa.

Quadro 5. Agenda de pesquisa para o desenvolvimento do modelo explicativo

Agenda	Questão de pesquisa sugerida
Validação externa	O modelo explica processos semelhantes em outras organizações públicas?
Institucionalização	Como mudanças narrativas se tornam capacidades institucionais permanentes?
Mensuração	Como medir empiricamente a produção de compreensão pública?
Governança	Como a mudança narrativa influencia legitimidade, confiança e valor público?

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARGYRIS, Chris; SCHÖN, Donald A. Organizational learning II: theory, method, and practice. Reading, MA: Addison-Wesley, 1996.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2016.

BENINGTON, John; MOORE, Mark H. (org.). Public value: theory and practice. New York: Palgrave Macmillan, 2011.

BENINGTON, John. From private choice to public value. In: BENINGTON, John; MOORE, Mark H. (org.). Public value: theory and practice. New York: Palgrave Macmillan, 2011. p. 31–49.

BRYSON, John M.; CROSBY, Barbara C.; BLOOMBERG, Laura L. Public value governance: moving beyond traditional public administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, v. 74, n. 4, p. 445–456, 2014. DOI: 10.1111/puar.12238.

DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B. The New Public Service: Serving, Not Steering. 4. ed. New York: Routledge, 2015

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

FISHER, Walter R. Human communication as narration: toward a philosophy of reason, value, and action. Columbia: University of South Carolina Press, 1987.

FISHER, Walter R. Narration as a human communication paradigm: the case of public moral argument. *Communication Monographs*, v. 51, n. 1, p. 1–22, 1984. DOI: 10.1080/03637758409390180.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (org.). Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília, DF: Ipea, 2014.

INTOSAI. ISSAI 12: the value and benefits of Supreme Audit Institutions — making a difference to the lives of citizens. Vienna:

International Organization of Supreme Audit Institutions, 2013.

JONES, Michael D.; McBETH, Mark K. A Narrative Policy Framework: clear enough to be wrong? *Policy Studies Journal*, v. 38, n. 2, p. 329–353, 2010. DOI: 10.1111/j.1541-0072.2010.00364.x.

JONES, Michael D.; McBETH, Mark K.; SHANAHAN, Elizabeth A. Introducing the Narrative Policy Framework. In: JONES, Michael D.; SHANAHAN, Elizabeth A.; McBETH, Mark K. (org.). *The science of stories: applications of the Narrative Policy Framework in public policy analysis*. New York: Palgrave Macmillan, 2014. p. 1–24. DOI: 10.1057/9781137485861_1.

JONES, Michael D.; RADAELLI, Claudio M. The Narrative Policy Framework: child or monster? *Critical Policy Studies*, v. 9, n. 3, p. 339–355, 2015. DOI: 10.1080/19460171.2015.1053959.

JONES, Michael D.; SHANAHAN, Elizabeth A.; McBETH, Mark K. (org.). *The science of stories: applications of the Narrative Policy Framework in public policy analysis*. New York: Palgrave Macmillan, 2014. DOI: 10.1057/9781137485861.

KUENZLER, Johanna; STAUFFER, Bettina; SCHLAUFER, Caroline; SONG, Geoboo; SMITH-WALTER, Aaron; JONES, Michael D. A systematic review of the Narrative Policy Framework: a future research agenda. *Policy & Politics*, v. 53, n. 1, p. 129–151, 2025. DOI: 10.1332/03055736Y2024D0000000046.

KUNSCH, Margarida Maria Krohling. *Planejamento de relações públicas na comunicação integrada*. 6. ed. São Paulo: Summus, 2018.

MAITLIS, Sally; CHRISTIANSON, Marlys. Sensemaking in organizations: taking stock and moving forward. *The Academy of Management Annals*, v. 8, n. 1, p. 57–125, 2014. DOI: 10.1080/19416520.2014.873177.

MATOS, Heloiza. Comunicação pública, democracia e cidadania: o caso do Legislativo. São Paulo: ECA-USP, 2011.

MOORE, Mark H. *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.

MOORE, Mark H. *Recognizing public value*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2013

OECD. OECD report on public communication: the global context and the way forward. Paris: OECD Publishing, 2021. DOI: 10.1787/22f8031c-en.

OSBORNE, Stephen P. (org.). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge, 2010. DOI: 10.4324/9780203861684.

SHANAHAN, Elizabeth A.; JONES, Michael D.; McBETH, Mark K. How to conduct a Narrative Policy Framework study. *The Social Science Journal*, v. 55, n. 3, p. 332–345, 2018. DOI: 10.1016/j.soscij.2017.12.002.

SILVA, Wendell Rodrigues da. Comunicação Pública orientada por valor público: a institucionalização de uma política editorial centrada em propósito, impacto e cidadania no Tribunal de Contas de Rondônia. *Revista Tópicos*, v. 4, n. 34, p. 1–33, 2026. DOI: 10.70773/revistatopicos/782116436.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA. Política de Comunicação do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Resolução n. 423/2024/TCE-RO. Porto Velho: TCE-RO, 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA. Portaria n. 68/GABPRES/2026. Institui diretrizes editoriais orientadas por propósito, resultados, impactos e valor público no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Porto Velho: TCE-RO, 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA. Relatório ASCOM: retrospectiva 2025. Porto Velho: TCE-RO, 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA. TCE de Rondônia tem conquista dupla no Prêmio Comunica 2025 com projetos que aproximam o Tribunal das pessoas. Porto Velho: TCE-RO, 3 dez. 2025. Disponível no Portal Institucional do TCE-RO.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA. *TCE-RO conquista Prêmio Nacional*. Porto Velho, 8 abr. 2024. Disponível no Portal Institucional do TCE-RO.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA. Vozes que Humanizam: a comunicação que aproximou o TCE-RO das pessoas e o levou ao topo das interações digitais no Brasil. Relatório institucional. Porto Velho: TCE-RO, 2025.

WEICK, Karl E. Sensemaking in organizations. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1995.

WEICK, Karl E.; SUTCLIFFE, Kathleen M.; OBSTFELD, David. Organizing and the process of sensemaking. Organization Science,

v. 16, n. 4, p. 409–421, 2005. DOI: 10.1287/orsc.1050.0133.

YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZÉMOR, Pierre. La communication publique. Paris: Presses Universitaires de France, 2009.

¹ Mestre pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). É jornalista, professor universitário e pesquisador com atuação nas áreas de Comunicação Pública, Governança, Comunicação Organizacional, Reputação Institucional e Comunicação Estratégica. Conquistou 95 prêmios e concursos nacionais e internacionais de jornalismo. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#)