

JORNALISMO INSTITUCIONAL E PUBLICIDADE GOVERNAMENTAL: CONVERGÊNCIAS E DESAFIOS PARA TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL¹

INSTITUTIONAL JOURNALISM AND GOVERNMENT ADVERTISING: CONVERGENCES AND CHALLENGES FOR TRANSPARENCY AND CITIZEN PARTICIPATION IN MUNICIPAL PUBLIC ADMINISTRATION

 <https://doi.org/10.63330/aurumpub.069-025>

Paulo Roberto Fernandes Filho

MBA em Jornalismo Empresarial e Assessoria de Imprensa

Universidade Estácio de Sá

E-mail: paulorkfernandes@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6578455065268090>

Resumo

O artigo aborda a convergência entre jornalismo institucional e publicidade governamental nas assessorias de comunicação da administração pública municipal, analisando seus impactos sobre a transparência e a participação cidadã no contexto brasileiro pós-Constituição de 1988. O problema está centrado no equilíbrio entre o compromisso informativo do jornalismo institucional e a função persuasiva da publicidade governamental, sem comprometer a credibilidade da informação. O objetivo é investigar como esse equilíbrio pode ampliar o acesso à informação e fortalecer o controle social nos municípios, buscando identificar convergências, examinar o papel da comunicação como instrumento de transparência, mapear desafios éticos e institucionais e indicar diretrizes centradas no cidadão. Trata-se de pesquisa qualitativa, exploratória e teórico-bibliográfica, com revisão de obras e análise do marco legal brasileiro, incluindo a Constituição Federal de 1988 e legislações de transparência, fundamentada em autores como Brandão, Zémor, Haswani, Kunsch, Duarte, Bucci, Cezar, Maduro, Marques e Miola. Os resultados indicam que a convergência pode ser legítima quando orientada ao interesse público, mas se torna problemática sob lógicas publicitárias e eleitorais. Conclui que a comunicação governamental, baseada em princípios éticos e marcos legais, fortalece a transparência, a participação cidadã e a democracia local.

Palavras-chave: Comunicação pública; Jornalismo institucional; Participação cidadã; Publicidade governamental; Transparência.

¹ Este trabalho foi publicado originalmente pela Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, no 26º Congresso de Ciências da Comunicação na Região Nordeste – Caruaru/PE - 08 a 10/07/2026.

Abstract

This article addresses the convergence between institutional journalism and government advertising within the communication offices of municipal public administrations, analyzing its impact on transparency and citizen participation in the Brazilian context following the 1988 Constitution. The core issue concerns the balance between the informative commitment of institutional journalism and the persuasive function of government advertising, without compromising the credibility of the information provided. The objective is to investigate how this balance can expand access to information and strengthen social oversight at the municipal level, by identifying points of convergence, examining the role of communication as a tool for transparency, mapping ethical and institutional challenges, and proposing citizen-centered guidelines. This is a qualitative, exploratory, and theoretical-bibliographic study, involving a review of relevant literature and an analysis of the Brazilian legal framework—including the 1988 Federal Constitution and transparency-related legislation—drawing on the work of authors such as Brandão, Zémor, Haswani, Kunsch, Duarte, Bucci, Cezar, Maduro, Marques, and Miola. The findings indicate that such convergence can be legitimate when oriented toward the public interest, but becomes problematic when driven by advertising or electoral agendas. The study concludes that government communication, when grounded in ethical principles and legal frameworks, strengthens transparency, citizen participation, and local democracy.

Keywords: Citizen participation; Government advertising; Institutional journalism; Public communication; Transparency.

1 INTRODUÇÃO: CENÁRIO E INTERROGAÇÕES INICIAIS

A comunicação pública configura-se como campo multidisciplinar em permanente construção conceitual, articulando diferentes saberes e práticas vinculados à relação entre Estado, governo e sociedade. No contexto brasileiro pós-Constituição Federal de 1988 e da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), ela assume papel estratégico na transparência da gestão e no fortalecimento da democracia. Este artigo analisa as convergências e os desafios entre o jornalismo institucional e a publicidade governamental nas assessorias de comunicação municipal, considerando a tensão entre o compromisso informativo jornalístico e a função persuasiva da publicidade governamental.

Questiona-se de que forma essa convergência pode contribuir para a transparência e a participação cidadã, sem comprometer a credibilidade da informação nem descambar para a promoção pessoal de gestores. Os objetivos consistem em analisar pontos de convergência entre jornalismo institucional e publicidade governamental, examinar o papel da comunicação como instrumento de transparência, identificar desafios éticos e institucionais das assessorias municipais e indicar diretrizes centradas no

cidadão. Metodologicamente, trata-se de pesquisa qualitativa, exploratória e teórico-bibliográfica, com revisão de literatura especializada e análise dos marcos legais, mobilizando autores como Brandão, Zémor, Kunsch, Haswani, Duarte, Cezar, Bucci, Maduro, Marques e Miola.

1.1 FUNDAMENTOS DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA E DA COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL

A comunicação pública reúne diferentes sentidos e áreas, variando conforme o contexto, o autor e o país. Neste artigo, destaca-se a comunicação do Estado e a comunicação governamental, entendidas como responsabilidade pública de estabelecer fluxo informativo com os cidadãos, garantindo acesso a informações que permitam conhecer, avaliar e fiscalizar as ações governamentais. Essa comunicação deve informar, orientar, divulgar políticas e programas, proteger e promover a cidadania, além de estimular o debate público e o sentimento de pertencimento democrático.

Pierre Zémor concebe a comunicação pública como ligada às finalidades das instituições, envolvendo informar, ouvir, assegurar a relação social e acompanhar mudanças sociais, com o cidadão como ator do processo comunicativo. Haswani amplia essa visão ao tratar a comunicação estatal como garantia de direitos em Estados Democráticos de Direito, destacando a comunicação administrativa e a comunicação de serviço como instrumentos voltados à solução de problemas de interesse geral e à oferta de informações claras sobre serviços e procedimentos.

1.2 JORNALISMO INSTITUCIONAL E PUBLICIDADE GOVERNAMENTAL: CONVERGÊNCIAS E TENSÕES

A relação entre jornalismo e publicidade na comunicação governamental apresenta convergências históricas e tensões permanentes. Em assessorias de comunicação, essas práticas convivem com jornalistas, publicitários e profissionais de relações públicas e marketing, formando suportes mistos em que linguagens e estratégias se entrelaçam. No setor público, essa integração deve atender ao interesse público e à ética, evitando a promoção pessoal. A Constituição Federal, em seu artigo 37, §1º, determina que a publicidade dos atos públicos deve ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, proibindo elementos que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores. Nas assessorias, a tensão entre informação e persuasão é sensível, pois a assessoria de imprensa deve mediar a relação entre a administração e a sociedade, e não apenas buscar visibilidade na mídia.

Os jornalistas que atuam nesses espaços são fundamentais para a transparência e a prestação de contas, especialmente em municípios pequenos, onde a prefeitura frequentemente é a principal fonte de informação local. A convergência entre jornalismo institucional e publicidade governamental é legítima quando orientada ao interesse público, mas se torna problemática quando submetida a lógicas eleitorais ou personalistas.

1.3 TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA COMUNICAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

A transparência na gestão pública brasileira apoia-se na Constituição de 1988, na Lei Complementar nº 131/2009 e na Lei nº 12.527/2011, que exigem divulgação ativa de informações e atendimento às solicitações dos cidadãos. O objetivo é possibilitar o controle social por meio do acesso a dados sobre planejamento, execução e resultados das ações governamentais.

A comunicação pública de Estado deve fornecer informações de forma transparente e imparcial, sem favorecer indivíduos ou partidos, criando canais permanentes entre Estado, governo e população. Em municípios de pequeno porte, a assessoria de comunicação assume papel central, muitas vezes sendo a principal fonte de notícias sobre a administração. Entretanto, persistem desafios como interferência política, falta de recursos, desconhecimento da função estratégica da comunicação e confusão entre comunicação pública e propaganda governamental.

Duarte organiza os instrumentos de comunicação pública em instrumentos de informação e de diálogo, e sua articulação é essencial para ampliar o conhecimento, abrir canais de cooperação e encaminhar soluções. A participação cidadã, quando favorecida por estratégias comunicacionais adequadas, fortalece a legitimidade das políticas e estimula uma cidadania ativa, embora ainda existam barreiras ao acesso e ao uso das informações disponíveis.

1.4 DESAFIOS PROFISSIONAIS, ÉTICOS E INSTITUCIONAIS DO JORNALISMO INSTITUCIONAL

A prática do jornalismo institucional em órgãos públicos enfrenta dilemas éticos, pressões políticas, limites de recursos e lacunas normativas. A ausência de normas específicas abre espaço para conflitos de interesse, especialmente ligados à visibilidade política de gestores. O jornalismo institucional, como produção de notícias no interior de um órgão público, deve evidenciar o posicionamento da instituição e traduzir questões de interesse social, mas pode deslocar o foco do fato para a figura do gestor.

Pesquisas em assessorias de prefeituras mostram que os materiais produzidos frequentemente privilegiam autoridades, apresentam falhas de linguagem jornalística, uso de adjetivações, generalizações e ausência de informações essenciais. Isso evidencia a tensão entre critérios de noticiabilidade e pressões político-administrativas.

A literatura aponta que o produto jornalístico de um órgão público deve atender aos princípios da comunicação pública de Estado e aos princípios éticos e técnicos do jornalismo, embora sua aplicação enfrente obstáculos. Entre eles, destaca-se o paradoxo da visibilidade estratégica, no qual a comunicação pública é ao mesmo tempo indicador da democracia e instrumento de exposição do gestor. Soma-se a isso o contexto de desinformação e fake news nas redes sociais. A carência de recursos humanos e materiais,

principalmente em municípios pequenos, agrava o quadro, assim como a falta de normativas internas claras sobre critérios de publicação, limites éticos e objetivos da comunicação.

2 CONVERGÊNCIAS EQUILIBRADAS

A análise realizada permite afirmar que a convergência entre jornalismo institucional e publicidade governamental nas assessorias de comunicação da administração pública municipal é essencial às estruturas comunicacionais contemporâneas, mas sua contribuição para a transparência e a participação cidadã depende de como essa convergência é gerida. Quando orientadas pelos princípios da publicidade, impessoalidade e eficiência, essas práticas podem ampliar o acesso à informação e fortalecer o controle social; quando subordinadas à promoção pessoal, podem comprometer a credibilidade da informação pública.

A comunicação pública é entendida como um processo de diálogo que vai além de apenas divulgar ações do governo, exigindo compromisso com transparência, abertura ao diálogo e respeito ao direito à informação, especialmente em contextos municipais onde a prefeitura se torna a principal fonte de notícias para a comunidade. O uso articulado de instrumentos de informação e de diálogo, ajustado às condições de acesso da população, é fundamental para solidificar uma cultura de participação social. Entretanto, persistem desafios profissionais, éticos e institucionais que limitam o potencial democrático do jornalismo institucional, entre eles a ausência de normas específicas, a interferência política, a insuficiência de recursos e falhas na formação dos profissionais.

Esses fatores favorecem falhas na metodologia, como a centralidade da figura do gestor e a diluição de critérios jornalísticos, aproximando a comunicação governamental de práticas publicitárias de autopromoção. A convergência entre jornalismo institucional e publicidade governamental não deve ser entendida como problema em si, mas como realidade que precisa ser regulada e qualificada por normas direcionadas, recursos adequados, formação especializada e reflexão permanente sobre o impacto da comunicação na democracia, sendo necessários estudos empíricos futuros sobre a participação cidadã, interferência política e relação entre formação profissional e qualidade da comunicação para o aperfeiçoamento das práticas e construção de indicadores que orientem a avaliação

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Art. 37. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei

nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (Org.).

Comunicação pública: Estado, governo, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2009.

BUCCI, Eugenio. A comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação pública:** Estado, governo, mercado, sociedade e interesse público. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 69.

CEZAR, Layon Carlos. **Comunicação e marketing no setor público:** diferentes abordagens para a realidade brasileira. Brasília: ENAP, 2019.

DUARTE, Jorge. **Instrumentos de comunicação pública.** In: DUARTE, Jorge (Org.). Comunicação pública: estado, governo, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007. p. 64-77.

FERREIRA, Elza. **Instrumentos de Comunicação Pública para o Governo.** Revista do Mestrado Profissional em Planejamento em Políticas Públicas, Universidade Federal da Bahia, UFBA, 2016.

FERNANDES FILHO, Paulo Roberto. **A contribuição da assessoria de comunicação para a transparência e engajamento na gestão pública municipal:** um estudo na Prefeitura da Escada-PE. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração Pública) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2025.

FERNANDES FILHO, Paulo Roberto. **Uma análise sobre a assessoria de comunicação e imprensa na administração pública.** Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação em Comunicação Empresarial e Assessoria de Imprensa) – Universidade Estácio de Sá, Escada, 2019.

HASWANI, Mariângela Furlan. **A comunicação estatal como garantia de direitos:** foco no Brasil, na Colômbia e na Venezuela. São Paulo: Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo, 2010. 220 f. Tese (Doutorado).

KUNSCH, Margarida M. Krohling. Comunicação pública estatal: reflexões sobre o campo. In: MADURO, Maiara Carvalho Batista. **A gestão da comunicação pública de estado em municípios de pequeno porte.** Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2024. p. 25.

LARA. Apud MADURO, Maiara Carvalho Batista. **A gestão da comunicação pública de estado em municípios de pequeno porte.** Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2024. p. 50.

MADURO, Maiara Carvalho Batista. **A gestão da comunicação pública de estado em municípios de pequeno porte.** Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2024.

MARQUES; MIOLA. **Comunicação pública de estado.** 2024. Apud MADURO, Maiara Carvalho Batista. **A gestão da comunicação pública de estado em municípios de pequeno porte.** Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2024. p. 29.

PEREIRA, Carolina Rodrigues. **Jornalismo sedutor:** a influência da publicidade na produção jornalística. São Paulo: Summus, 2004.

SILVA. Apud MADURO, Maiara Carvalho Batista. **A gestão da comunicação pública de estado em municípios de pequeno porte**. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2024. p. 49.

WEBER, Maria Helena. **Comunicação pública, esfera pública e novas formas de manifestação da cidadania**. 2016. Apud MADURO, Maiara Carvalho Batista. **A gestão da comunicação pública de estado em municípios de pequeno porte**. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2024. p. 50.

ZÉMOR, Pierre. A comunicação pública. In: SILVA, Luiz Martins da. **Comunicação pública**. Brasília: Casa das Musas, 2003. Apud DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação pública: estado, governo, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2007.