

Informação confiável, comunicação insuficiente: governabilidade e tradução local na implementação de políticas públicas em contextos de crise

Maria Carolina Prado Lage¹
Regina Luna Santos de Souza²

Resumo:

A literatura sobre implementação reconhece a centralidade da coordenação institucional e da burocracia de nível de rua, mas tende a tratar a comunicação governamental como dimensão acessória. Este artigo analisa a comunicação como componente político da implementação, com base em evidências empíricas sobre a gestão descentralizada de políticas federais de transferência de renda no Brasil entre 2020 e 2022. Os resultados revelam um paradoxo: embora as informações oficiais sejam percebidas como confiáveis, mostram-se insuficientes para orientar a ação administrativa. Falhas de linguagem, fragmentação e baixa mediação institucional deslocam para gestores locais a tarefa de traduzir orientações centrais, redistribuindo risco e autoridade interpretativa na federação. Argumenta-se que déficits comunicacionais afetam governabilidade, coordenação e heterogeneidade territorial da política.

Palavras-Chave: Comunicação governamental; Governabilidade; Comunicação pública; Implementação de políticas públicas; Burocracia de nível de rua

Abstract:

Policy implementation research acknowledges the centrality of institutional coordination and street-level bureaucracy, yet often treats governmental communication as secondary. This article examines communication as a political component of implementation, drawing on empirical evidence from the decentralized management of federal income transfer policies in Brazil between 2020 and 2022. The findings reveal a paradox: although official information is perceived as reliable, it proves insufficient to guide frontline administrative action. Language problems, fragmentation, and limited institutional mediation shift to local managers the task of translating central guidance, redistributing risk and interpretive authority within the federation. The study argues that communicational deficits affect governability, coordination, and territorial heterogeneity in policy execution.

Keywords: Governmental communication; Democratic governability; Public communication; Policy implementation; Street-level bureaucracy

1. Introdução

¹ Ministério da Cultura (MinC), Brasil. Mestra em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas (ENAP), especialista em Gestão de Processos de Comunicação, com ênfase em Educomunicação e Gestão Cultural (ECA/USP), Graduação e licenciatura em Ciências Sociais (UNICAMP) e mestrado em Multimeios (UNICAMP) (qualificação concluída). E-mail: carolprado.l@gmail.com

² Educadora e Cientista Política, Doutora em Comunicação (UnB). Ministério da Gestão e da Inovação (MGI), Brasil E-mail: regina.luna@gestao.gov.br.

Em março de 2020, o Brasil entrou abruptamente em suspensão. Ruas vazias, serviços interrompidos, hospitais sob pressão crescente e uma sensação difusa de incerteza atravessaram o cotidiano de milhões de pessoas. Em poucas semanas, a pandemia de Covid-19 transformou-se não apenas em uma crise sanitária, mas em uma crise social e econômica de grandes proporções. Milhões de trabalhadores perderam renda de forma quase imediata, atividades informais foram paralisadas e a **precariedade das condições de vida e de proteção social** de amplos segmentos da população tornou-se ainda mais visível (Bastos; Rocha; Soares, 2020). Para gestores públicos, especialmente nos níveis locais, o período foi marcado por decisões urgentes, informações fragmentadas e uma pressão inédita para responder a demandas sociais em rápida expansão.

Foi nesse contexto que o Estado brasileiro foi compelido a formular e implementar, em caráter emergencial, uma política pública de transferência de renda de alcance e magnitude sem precedentes. A criação do **Auxílio Emergencial** (Brasil, 2020) representou uma resposta estatal extraordinária a uma situação igualmente extraordinária: em poucos meses, foi necessário conceber regras, definir públicos, organizar fluxos administrativos e garantir pagamentos a dezenas de milhões de pessoas, em um ambiente institucional instável e sob intenso escrutínio público.

Diferentemente do **Programa Bolsa Família** — política focalizada, construída ao longo de quase duas décadas e direcionada, até então, ao atendimento de aproximadamente 14 milhões de famílias (Soares et al., 2010; Campello; Neri, 2013) — o Auxílio Emergencial ampliou de forma abrupta o escopo da proteção social, alcançando, em seu pico, mais de 60 milhões de pessoas (Paiva et al., 2021). O público beneficiário passou a incluir não apenas famílias inscritas no Cadastro Único, mas também trabalhadores informais, autônomos e indivíduos até então fora dos sistemas regulares de proteção social. Essa expansão foi acompanhada por um volume inédito de recursos orçamentários, pela elevação significativa do valor médio dos benefícios pagos e por sucessivas alterações normativas, que redefiniram critérios de elegibilidade, responsabilidades institucionais e procedimentos operacionais ao longo do tempo (Brasil, 2020-2021).

Para além dos números, a implementação dessa política ocorreu sob intensa pressão temporal. Normas eram publicadas e revistas em intervalos curtos, orientações técnicas eram atualizadas de forma recorrente e decisões precisavam ser operacionalizadas imediatamente nos territórios.

Gestores locais se viram diante da tarefa de responder a cidadãos angustiados, muitas vezes sem dispor de informações suficientemente claras, estáveis ou contextualizadas. Nesse cenário, a comunicação governamental deixou de ser apenas um canal de divulgação e passou a constituir um elemento decisivo para orientar a ação administrativa, reduzir incertezas e viabilizar a execução da política na ponta. Essas informações foram difundidas principalmente por meio de portais institucionais, informes técnicos e canais oficiais do Ministério do Desenvolvimento Social, órgão responsável pela comunicação governamental do Auxílio Emergencial no período analisado (Brasil, 2020–2022).

Apesar da centralidade que a comunicação assumiu nesse contexto excepcional, a literatura sobre implementação de políticas públicas tem privilegiado, historicamente, a análise da **coordenação institucional** (Pressman; Wildavsky, 1973), da **capacidade administrativa** (Gomide; Pires, 2014) e da atuação da **burocracia de nível de rua** (Lipsky, 1980) como fatores explicativos do desempenho das políticas. Nessa tradição analítica, a comunicação governamental tende a aparecer como dimensão secundária, associada à transmissão de informações ou à divulgação de decisões já tomadas, e não como parte integrante dos processos decisórios e operacionais. Como consequência, seu papel na produção de sentido, na orientação da ação administrativa e na redução de incertezas permanece subexplorado, mesmo em contextos de crise (Yanow, 2000; Fischer, 2003).

Em situações de emergência, essa lacuna torna-se particularmente visível. Crises sanitárias, econômicas e institucionais impõem mudanças rápidas de regras, instabilidade decisória e elevada pressão emocional sobre gestores e cidadãos. Nessas circunstâncias, a comunicação passa a operar como variável central da capacidade estatal, influenciando a previsibilidade administrativa, a coordenação interfederativa e a própria possibilidade de implementação das políticas públicas (Lotta; Favareto, 2016; Lage, 2024).

O caso das políticas federais de transferência de renda implementadas no Brasil entre 2020 e 2022 oferece, assim, um campo empírico privilegiado para examinar essa questão. Embora o período tenha sido marcado por ampla produção de normativas, orientações e informes técnicos considerados confiáveis do ponto de vista institucional, gestores locais relataram dificuldades recorrentes de compreensão, insegurança quanto aos procedimentos adotados e necessidade constante de adaptação local para garantir a execução das políticas (Lage, 2024). Essa assimetria — informação tecnicamente confiável, mas comunicação insuficiente — revela

limites importantes da forma como a comunicação governamental tem sido concebida nos processos de implementação.

Com base em evidências empíricas sobre a percepção de gestores locais, o artigo sustenta que déficits comunicacionais produzem efeitos institucionais: aumentam a incerteza, induzem tradução/adaptação na ponta e favorecem formas territorializadas de implementação, mesmo sob uma política formalmente nacional (Lipsky, 1980; Lage, 2024).

Ao articular a literatura sobre implementação, comunicação pública e burocracia de nível de rua, este artigo argumenta que déficits comunicacionais produzem efeitos políticos concretos na governabilidade das políticas públicas em contextos de crise. Quando a informação é percebida como confiável, mas insuficiente para orientar a ação administrativa, desloca-se para o nível local a tarefa de traduzir e estabilizar sentidos, induzindo heterogeneidade territorial e redistribuição de responsabilidades na federação. Assim, a comunicação governamental não pode ser tratada como dimensão acessória da implementação, mas como componente estruturante da coordenação federativa e da própria capacidade estatal de agir sob incerteza.

2. Comunicação governamental e implementação em contextos de crise

A reflexão desenvolvida neste artigo parte de um ponto de ancoragem empírico específico e deliberado. As interpretações aqui propostas resultam de uma pesquisa realizada entre outubro e dezembro de 2022 com mais de mil gestores públicos diretamente envolvidos na implementação descentralizada de políticas federais de transferência de renda no Brasil, convidados a refletir retrospectivamente sobre o período de 2020 a 2022. Trata-se, portanto, de gestores que vivenciaram, no cotidiano da administração pública, os efeitos combinados de uma crise sanitária, econômica e institucional sem precedentes, e que foram chamados a tomar decisões sob forte pressão temporal, normativa e social (Lage, 2024).

Esses gestores não ocupavam posições abstratas no desenho da política. Estavam na ponta do sistema, responsáveis por interpretar normativas em constante mutação, responder a dúvidas da população, orientar equipes locais e garantir que a política pública “funcionasse” em contextos marcados por escassez de informação clara, insegurança decisória e elevada demanda social. Suas percepções oferecem, assim, uma janela privilegiada para compreender como a comunicação governamental opera — ou falha — no interior dos processos de

implementação, especialmente quando a previsibilidade institucional é fragilizada (Lipsky, 1980; Lotta, 2019).

A literatura sobre implementação de políticas públicas tem demonstrado, de forma consistente, que a efetividade das políticas depende não apenas de seu desenho formal, mas da capacidade do Estado de coordenar atores, mobilizar recursos e produzir orientações compreensíveis e acionáveis ao longo do tempo. No entanto, mesmo nesse campo analítico, a comunicação governamental tende a ser tratada como um elemento secundário, frequentemente reduzido à transmissão de informações ou à divulgação de decisões já consolidadas. Essa concepção restrita, ainda predominante em muitas práticas institucionais, aproxima a comunicação pública de um exercício meramente informativo, dissociado da produção de sentido e da interação com os públicos envolvidos (Brandão, 2012; Duarte, 2012).

As evidências empíricas analisadas neste artigo tensionam diretamente essa suposição. Embora a maioria dos gestores tenha classificado as informações oficiais como confiáveis do ponto de vista institucional, um contingente expressivo relatou dificuldades de compreensão das orientações recebidas, insegurança quanto aos procedimentos adotados e necessidade recorrente de adaptar regras e fluxos à realidade local (Lage, 2024). Em meio a um volume intenso de informes técnicos, portarias e comunicados, muitos gestores experimentaram não a clareza esperada, mas a sensação de caminhar em terreno instável, no qual decisões precisavam ser tomadas sem a segurança de estarem plenamente alinhadas às orientações centrais.

Essa incongruência entre confiança na informação e insuficiência na comunicação aponta para limites mais profundos da capacidade estatal de produzir referências estáveis de sentido, afetando a previsibilidade administrativa e a coordenação interfederativa. Quando a comunicação falha em oferecer orientações claras, contextualizadas e temporalmente adequadas, transfere-se implicitamente para a burocracia de nível de rua a responsabilidade de “traduzir” a política pública, muitas vezes sem respaldo institucional suficiente.

A literatura sobre burocracia de nível de rua, particularmente a partir de Lipsky (1980), já evidenciou que gestores locais exercem discricionariedade como resposta às lacunas entre normas e realidade. Os dados analisados neste estudo indicam, contudo, que em contextos de crise essa discricionariedade não é apenas inerente à implementação, mas frequentemente induzida por déficits comunicacionais. A necessidade de adaptação local relatada pelos gestores não decorre apenas da diversidade territorial ou da complexidade social, mas também

da ausência de orientações suficientemente claras, contextualizadas e tempestivas por parte do nível central (Lage, 2024).

Nesse sentido, a comunicação governamental atua como mediadora fundamental entre decisão e ação. Ela não apenas informa, mas produz sentidos, estabelece prioridades implícitas e define margens de interpretação. Quando concebida de forma fragmentada ou descolada dos processos decisórios, contribui para ampliar assimetrias territoriais, uma vez que gestores com maior capacidade institucional ou redes informais mais consolidadas tendem a lidar melhor com a incerteza do que aqueles situados em contextos mais vulneráveis (Gomide; Pires, 2014).

As percepções dos gestores entrevistados evidenciam, assim, que a comunicação não pode ser tratada como etapa posterior à formulação da política. Em contextos de crise, ela se torna parte constitutiva da implementação, influenciando diretamente o modo como regras são interpretadas, decisões são operacionalizadas e responsabilidades são distribuídas no interior do Estado. Reconhecer essa dimensão implica deslocar o olhar analítico: da comunicação como suporte informacional para a comunicação como componente central da capacidade estatal e da governabilidade democrática.

Ao dialogar com a literatura sobre implementação, capacidade estatal e burocracia de nível de rua a partir desse material empírico, este artigo propõe compreender a comunicação governamental não como um acessório técnico, mas como um dos eixos estruturantes da ação pública em contextos de crise. Trata-se de reconhecer que, quando a vida institucional é atravessada pela urgência, pela instabilidade normativa e pela pressão social, comunicar deixa de ser apenas transmitir informações e passa a significar oferecer referências mínimas de sentido para que o Estado possa agir.

À luz desse enquadramento analítico, a seção seguinte apresenta os principais resultados empíricos da pesquisa, organizados a partir das percepções dos gestores locais sobre os processos de comunicação governamental durante a implementação das políticas de transferência de renda no período analisado.

3. Metodologia

Este artigo adota uma abordagem **quantitativa com análise descritiva e interpretativa**, baseada em dados primários coletados no âmbito de uma pesquisa de avaliação sobre os

processos de comunicação governamental relacionados à implementação de políticas federais de transferência de renda no Brasil durante o período de 2020 a 2022. O recorte temporal corresponde a um contexto marcado por crise sanitária, econômica, social e institucional, caracterizado por mudanças frequentes de regras, instabilidade normativa e elevada pressão sobre a gestão pública.

A pesquisa teve como foco a **percepção de gestores públicos subnacionais** envolvidos na implementação descentralizada dessas políticas, com especial atenção à forma como a comunicação governamental foi compreendida, apropriada e utilizada na prática administrativa. Parte-se do pressuposto de que a percepção dos gestores constitui uma dimensão relevante para a análise da implementação, na medida em que esses atores operam como mediadores centrais entre as decisões federais e a execução local das políticas públicas.

3.1 Instrumento de coleta de dados

Os dados analisados foram coletados por meio de **questionário estruturado**, aplicado a gestores municipais e estaduais responsáveis pela execução das políticas de transferência de renda. O instrumento contemplou questões fechadas organizadas em blocos temáticos, abordando:

- i. os canais de comunicação utilizados pelo governo federal;
- ii. a percepção sobre a confiabilidade das informações recebidas;
- iii. o grau de compreensão das orientações comunicadas;
- iv. a adequação da linguagem utilizada;
- v. a suficiência das informações para orientar procedimentos administrativos; e
- vi. os impactos da comunicação sobre a segurança na tomada de decisões e a implementação local.

As questões foram construídas a partir de referenciais da literatura sobre **comunicação pública, implementação de políticas públicas e burocracia de nível de rua**, buscando captar não apenas a existência de informações formais, mas a sua efetiva capacidade de orientar a ação administrativa (Pressman; Wildavsky, 1973; Lipsky, 1980; Yanow, 2000; Haswani, 2013; Gomide; Pires, 2014).

3.2 Universo e perfil dos respondentes

O universo da pesquisa é composto por gestores públicos que atuaram diretamente na implementação descentralizada das políticas federais de transferência de renda no período analisado. Os respondentes representam diferentes regiões do país e distintos portes populacionais de municípios, o que possibilita observar variações territoriais na percepção sobre os processos de comunicação governamental.

Embora o objetivo do artigo não seja realizar inferências estatísticas para a totalidade do universo de gestores, a diversidade do perfil dos respondentes permite identificar **padrões recorrentes de percepção e problemáticas comuns** relacionadas à comunicação e à implementação das políticas. Essa opção metodológica está alinhada à literatura de avaliação e implementação, que reconhece o valor analítico de dados perceptivos para a compreensão de processos institucionais complexos, especialmente quando se trata de captar experiências vividas, interpretações e respostas práticas de atores diretamente envolvidos na execução das políticas públicas (Yanow, 2000; Vedung, 2010; Lotta, 2019).

3.3 Estratégia de análise

A análise dos dados foi conduzida em duas etapas complementares. Na primeira, realizou-se uma **análise descritiva** das respostas, com o objetivo de identificar padrões gerais relacionados à confiabilidade das informações, ao nível de compreensão das orientações comunicadas e à percepção de suficiência da comunicação para a implementação das políticas. Na segunda etapa, os resultados foram interpretados à luz da literatura sobre implementação de políticas públicas, comunicação governamental e burocracia de nível de rua, buscando compreender como déficits comunicacionais se traduzem em insegurança institucional, ampliação da discricionariedade e adaptação local.

A análise privilegia a identificação de **tensões e paradoxos** — como a coexistência entre altos níveis de confiança nas informações e dificuldades de compreensão — que permitem problematizar a concepção da comunicação como mero instrumento de divulgação. Essa estratégia analítica visa evidenciar os efeitos institucionais da comunicação sobre a

implementação, mais do que avaliar isoladamente a eficácia de canais ou ferramentas específicas.

3.4 Limitações do estudo

Como todo estudo baseado em dados perceptivos, a pesquisa apresenta limitações relacionadas à subjetividade das respostas e à impossibilidade de generalização estatística dos resultados. No entanto, tais limitações não comprometem o objetivo do artigo, que é compreender a comunicação governamental como dimensão da implementação a partir da experiência concreta dos gestores públicos responsáveis pela execução das políticas. Ao contrário, a análise das percepções dos atores envolvidos na ponta da implementação oferece subsídios relevantes para a compreensão de dinâmicas institucionais que dificilmente seriam captadas apenas por meio da análise normativa ou documental.

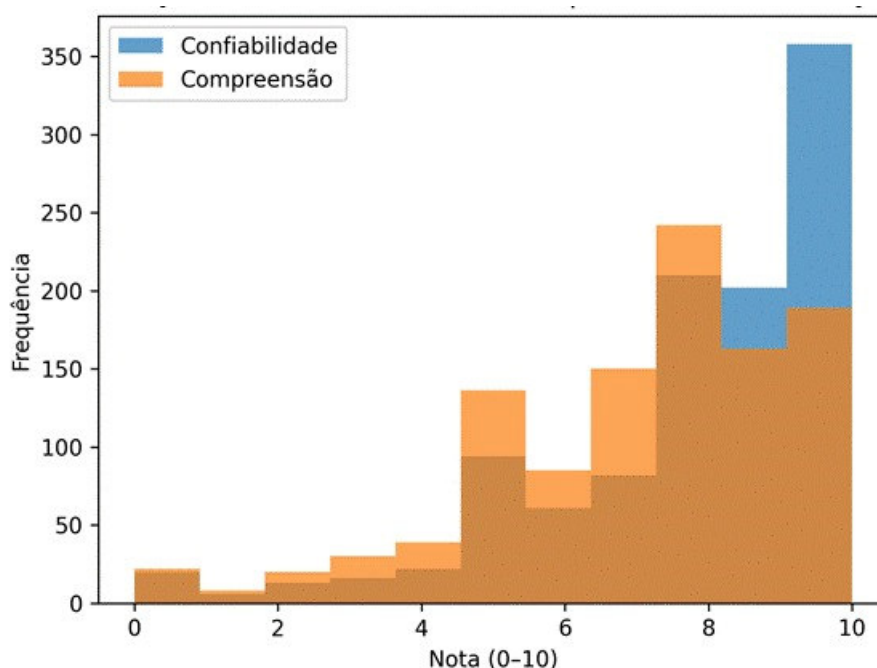
4. Resultados

A análise dos dados evidencia um conjunto de **tensões centrais** nos processos de comunicação governamental associados à implementação das políticas federais de transferência de renda no período analisado. De modo geral, os resultados revelam um descompasso recorrente: embora a comunicação institucional seja amplamente percebida como confiável do ponto de vista formal, ela se mostra insuficiente para orientar a ação administrativa na ponta da implementação.

4.1 Confiabilidade da informação e déficit de compreensão

Os resultados indicam um descompasso relevante entre a avaliação da confiabilidade institucional das informações e a efetiva compreensão das orientações recebidas. Conforme apresentado no Gráfico 1, observa-se elevados níveis de confiança dos gestores em relação às informações veiculadas pelo governo federal por meio de canais institucionais. A maioria dos respondentes avaliou os informes técnicos e comunicados oficiais como confiáveis, o que sugere reconhecimento da legitimidade institucional da fonte emissora.

GRÁFICO 1 - AVALIAÇÃO DA CONFIABILIDADE E DA COMPREENSÃO DAS ORIENTAÇÕES



Fonte: Elaboração própria, com base em dados da pesquisa (2022).

Há elevada percepção de confiabilidade institucional, concentrada nas notas mais altas da escala. Em contraste, a compreensão das orientações apresenta maior dispersão e presença significativa de avaliações medianas e baixas, evidenciando um descompasso entre confiança na fonte e efetividade comunicacional.

No entanto, essa percepção de confiabilidade não se traduz, automaticamente, em compreensão adequada das orientações comunicadas. Uma parcela significativa dos gestores declarou dificuldades para compreender plenamente os procedimentos adotados, as mudanças normativas e os critérios operacionais das políticas. Esse descompasso evidencia que a confiabilidade institucional da informação não é condição suficiente para sua efetiva apropriação prática.

A inadequação da linguagem aparece como um fator central nesse processo. Mais da metade dos respondentes indicou que a forma como as informações eram apresentadas dificultava a compreensão, exigindo esforços adicionais de interpretação e adaptação. Esse resultado aponta para a existência de um **déficit comunicacional qualitativo**, relacionado menos à ausência de

informação e mais à forma como ela é estruturada, mediada e traduzida para os públicos envolvidos na implementação.

4.2 Suficiência da comunicação e insegurança institucional

A Tabela 1 sintetiza as avaliações dos gestores sobre atributos da comunicação institucional — confiabilidade, compreensão, simplicidade da linguagem, organização, tempestividade e suficiência do conteúdo — dimensões diretamente associadas à capacidade de orientar decisões e procedimentos na ponta da implementação.

Em conjunto, os indicadores apontam que, embora a fonte seja percebida como confiável, dimensões ligadas à clareza e ao tempo da comunicação (especialmente tempestividade e suficiência) recebem avaliações mais baixas. Esse padrão ajuda a explicar relatos de incerteza operacional, dúvidas sobre procedimentos e busca por informações complementares em circuitos informais, em um período de mudanças frequentes de regras e alta pressão por respostas imediatas.

Tabela 1 — Avaliação de atributos da comunicação institucional (0–10)

Indicador	Média	Mediana
Confiabilidade das informações	7,99	9
Facilidade de compreensão	7,22	8
Simplicidade da linguagem	7,14	8
Tempestividade das informações	6,78	7
Organização das informações	7,25	8
Suficiência de conteúdo (quantidade e qualidade)	6,01	6

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da pesquisa (2022).

Os resultados mostram elevada confiabilidade (média 7,99; mediana 9), mas avaliações inferiores para compreensão (média 7,22) e, sobretudo, para tempestividade (média 6,78) e suficiência do conteúdo (média 6,01). Isso sugere que o gargalo não está na legitimidade da

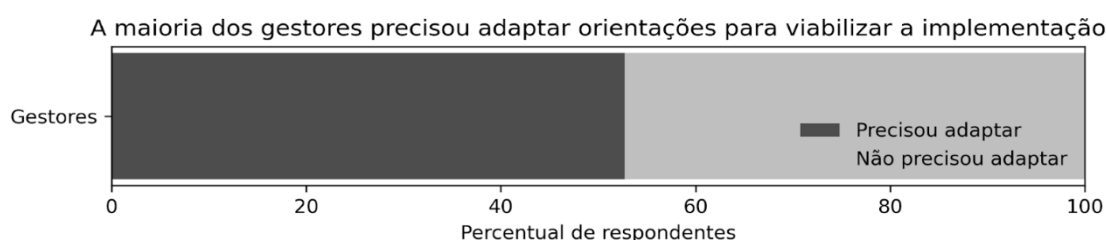
fonte, e sim na capacidade de a comunicação oferecer referências claras e oportunas para decisões sob pressão temporal e instabilidade normativa.

Em vez de reduzir a incerteza, a comunicação insuficiente tende a deslocá-la para o nível local, aumentando o esforço interpretativo dos gestores e abrindo espaço para adaptações e ajustes não previstos. A seção seguinte explora como essa dinâmica se expressa na necessidade recorrente de adaptação local.

4.3 Comunicação governamental e heterogeneidade territorial da implementação

A insuficiência comunicacional também se expressa na necessidade recorrente de adaptação local das orientações recebidas. Do total de gestores respondentes, **52,7% declararam ter precisado adaptar regras, procedimentos ou fluxos administrativos** para viabilizar a implementação das políticas, enquanto **47,3% afirmaram não ter realizado adaptações**. O dado é substantivo: a adaptação não constitui fenômeno residual, mas uma prática **majoritária** no período analisado, indicando que a comunicação governamental não foi plenamente capaz de orientar a ação administrativa de forma direta e homogênea nos territórios.

Gráfico 2 — A maioria dos gestores precisou adaptar orientações para viabilizar a implementação



Fonte: Elaboração própria, com base em dados da pesquisa (2022). N = 1.083.

As análises subsequentes concentram-se nos gestores que relataram a necessidade de adaptação, com o objetivo de compreender como essa prática se distribui segundo diferentes contextos institucionais e portes municipais.

Para a análise das diferenças institucionais entre os municípios, foi utilizada a classificação por porte SUAS, adotada pelo Sistema Único de Assistência Social.

Tabela 2 — Necessidade de adaptação local segundo Porte SUAS

Porte SUAS	Nº respondentes com porte SUAS identificado	% que precisou adaptar orientações
Pequeno Porte I (1)	515	52,0%
Pequeno Porte II (2)	201	53,7%
Médio Porte (3)	73	63,0%
Grande Porte (4)	142	56,3%
Metrópole (5)	35	62,9%

Fonte: Pesquisa com gestores (out-dez/2022) × Dados municipais (Porte SUAS)

A análise desagregada por porte do município, apresentada na Tabela 2 indica que a necessidade de adaptação local das orientações esteve presente em todos os contextos institucionais, superando 50% dos respondentes em todos os portes. Os percentuais mais elevados foram observados em municípios de médio porte e nas metrópoles, sugerindo que déficits comunicacionais não afetam apenas contextos com menor capacidade administrativa instalada, mas também aqueles marcados por maior complexidade institucional e volume de demanda. Esse resultado reforça a interpretação de que a adaptação local constitui um fenômeno estrutural da implementação no período analisado, associado à insuficiência das orientações centrais para responder às múltiplas realidades territoriais.

4.4 A burocracia de nível de rua como tradutora da política

Por fim, os resultados confirmam o papel central da burocracia de nível de rua como mediadora e tradutora da política pública em contextos de comunicação insuficiente. Diante da fragmentação das informações e da inadequação da linguagem institucional, gestores locais assumem a tarefa de reinterpretar normas, reconstruir fluxos operacionais e explicar a política tanto para equipes internas quanto para os beneficiários.

Esse processo, embora fundamental para garantir a continuidade da implementação, evidencia um deslocamento de responsabilidades comunicacionais do nível central para a ponta da administração pública. A comunicação deixa de ser uma capacidade institucional integrada ao desenho e à gestão da política e passa a depender, em grande medida, da atuação individual dos gestores locais.

Os resultados apontam, assim, que falhas comunicacionais não apenas dificultam a implementação, mas reconfiguram o próprio funcionamento da política pública, ao transferir para a burocracia de nível de rua a responsabilidade de produzir sentido, reduzir incertezas e viabilizar a ação estatal no território.

Cabe destacar que a amostra da pesquisa é composta majoritariamente por gestores que atuam em municípios classificados como Pequeno I e Pequeno II segundo o porte SUAS, o que reflete a própria distribuição nacional dos entes responsáveis pela execução descentralizada das políticas de assistência social. Ainda assim, a necessidade de adaptação local das orientações comunicacionais permanece elevada também em municípios de médio e grande porte, bem como em metrópoles. E a adaptação não pode ser compreendida apenas como efeito de restrições estruturais típicas de contextos de menor capacidade administrativa, mas como expressão de limitações mais amplas nos processos de comunicação governamental, que afetam a implementação mesmo em contextos institucionais mais robustos.

5. Discussão

Os achados deste estudo reforçam que a comunicação governamental ocupa um lugar central — e ainda subestimado — nos processos de implementação, sobretudo em contextos de crise. O descompasso entre a confiança atribuída às fontes institucionais e a compreensão efetiva das orientações indica que produzir informação tecnicamente legítima não equivale, necessariamente, a produzir comunicação capaz de orientar decisões operacionais. Em cenários de instabilidade normativa e pressão temporal, esse desajuste deixa de ser um ruído periférico e passa a afetar a previsibilidade administrativa e a coordenação da execução.

Nesse sentido, os resultados sugerem que déficits comunicacionais operam como um mecanismo que reorganiza responsabilidades ao longo da cadeia de implementação: quando orientações são fragmentadas, pouco contextualizadas ou chegam em temporalidade inadequada, cresce o custo de interpretação na ponta e se intensifica a necessidade de “tradução” por parte dos gestores. A implementação deixa de seguir apenas a lógica da conformidade a procedimentos e passa a depender, de modo mais pronunciado, da capacidade local de reconstruir sentidos práticos, compor rotinas e responder a dúvidas sob pressão — um

movimento que aproxima comunicação e implementação como dimensões indissociáveis da ação pública.

À luz da literatura sobre burocracia de nível de rua, esse quadro ajuda a qualificar o debate sobre discricionariedade. A adaptação local observada não se apresenta apenas como consequência “natural” da diversidade territorial, mas como resposta recorrente a lacunas de orientação comunicacional. Em vez de uma discricionariedade deliberada, trata-se de uma discricionariedade frequentemente induzida: gestores precisam decidir, ajustar fluxos e preencher vazios interpretativos para tornar a política executável, muitas vezes sem respaldo institucional proporcional ao risco assumido (Lipsky, 1980; Lotta, 2019).

A desagregação por porte SUAS aprofunda essa interpretação ao mostrar que a necessidade de adaptação atravessa diferentes contextos institucionais. O ponto relevante aqui não é afirmar que “municípios menores sofrem mais”, mas evidenciar que a comunicação truncada tende a territorializar a política pública: mesmo sob uma política formalmente nacional, a execução se torna mais dependente de mediações locais, produzindo respostas heterogêneas de implementação conforme rotinas organizacionais, redes disponíveis, perfis de equipe e arranjos de coordenação em cada território. Em outras palavras, quando a orientação central não oferece referências suficientemente acionáveis, a política passa a “variar” na prática — não por escolha normativa, mas por necessidade operacional.

Esse argumento também dialoga com perspectivas que compreendem políticas públicas como processos de disputa e estabilização de sentidos. Se a implementação envolve interpretação, enquadramentos e justificativas, então comunicação não é apenas transmissão: ela participa da construção do que a política “é” na prática, de como prioridades são percebidas e de quais responsabilidades são reconhecidas como legítimas. É nessa direção que a comunicação se aproxima da dimensão discursiva da ação pública (Fischer, 2003) e da circulação de sentidos no espaço público, marcada por mediações, rotinas e relações de poder (Habermas, 2003; Martín-Barbero, 2003).

Por fim, o estudo reforça a necessidade de deslocar a comunicação governamental de uma posição acessória para um lugar estratégico no desenho e na implementação. Quando tratada apenas como divulgação ou como entrega informacional formal, a comunicação tende a preservar incertezas e ampliar custos de coordenação no nível local. Ao contrário, quando concebida como capacidade institucional — com mediação, temporalidade adequada,

linguagem orientada à ação e coerência entre canais — ela pode reduzir a variabilidade indesejada na execução, qualificar a coordenação federativa e fortalecer a relação entre Estado e cidadania, especialmente em conjunturas críticas.

6. Considerações finais

Este artigo partiu de um contexto excepcional, marcado por uma crise sanitária, econômica e social sem precedentes, na qual o Estado brasileiro foi chamado a responder com rapidez, escala e capilaridade a uma situação de sofrimento coletivo. No centro dessa resposta estiveram políticas públicas de transferência de renda implementadas sob forte pressão temporal, instabilidade normativa e elevada exposição pública. Nesse cenário, a comunicação governamental deixou de ser apenas um recurso auxiliar e passou a ocupar papel decisivo na capacidade do Estado de orientar a ação administrativa, coordenar esforços interfederativos e sustentar relações mínimas de confiança institucional.

A análise empírica evidenciou que a produção intensiva de informações, ainda que percebidas como confiáveis do ponto de vista institucional, não foi suficiente para garantir compreensão, segurança decisória e previsibilidade na implementação. Essa dissociação revela que informar não é sinônimo de comunicar, especialmente em contextos de crise, nos quais a produção de sentido, o tempo da recepção e as condições de compreensão tornam-se elementos centrais da relação entre Estado e sociedade (Habermas, 2003; Martín-Barbero, 2003).

Os resultados mostraram ainda que as lacunas comunicacionais deslocaram para os gestores locais a responsabilidade de “fazer a política funcionar”, induzindo práticas sistemáticas de adaptação e tradução das orientações centrais. Essa adaptação, longe de representar exceção ou desvio, configurou-se como elemento estrutural da implementação no período analisado, atravessando municípios de todos os portes e revelando que déficits comunicacionais produzem efeitos desiguais, mas generalizados, ao longo da cadeia federativa. Ao fazê-lo, ampliam a heterogeneidade da implementação, expõem os agentes públicos a riscos institucionais e tensionam a governabilidade democrática.

Ao dialogar com a literatura sobre burocracia de nível de rua e capacidade estatal, o estudo reforça a compreensão de que a comunicação não deve ser tratada como reflexo da capacidade institucional, mas como um de seus componentes constitutivos. Quando a comunicação falha

em considerar a diversidade territorial, a complexidade organizacional e o tempo real da gestão, ela redistribui incertezas e riscos, pressionando justamente aqueles que operam na linha de frente da política pública.

Mais do que apontar falhas, este artigo busca contribuir para um aprendizado institucional. As evidências apresentadas sugerem que incorporar a comunicação como dimensão estratégica da implementação — desde o desenho das políticas até sua execução cotidiana — é condição para reduzir assimetrias, qualificar a coordenação federativa e fortalecer a relação entre Estado e cidadania. Em contextos de crise, comunicar é também cuidar: cuidar do tempo dos gestores, da compreensão dos cidadãos e da integridade das políticas públicas.

Ao reconhecer a comunicação como espaço de diálogo, e não apenas de transmissão, abre-se a possibilidade de construir respostas estatais mais sensíveis, éticas e eficazes diante de futuros contextos de emergência. Nesse sentido, a comunicação pública deixa de ser apenas um meio e passa a ser parte do próprio compromisso democrático do Estado com aqueles a quem suas políticas se destinam.

7. Referências

- BANCO MUNDIAL. **Brazil social protection response to COVID-19: Auxílio Emergencial**. Washington, DC: World Bank, 2021.
- BASTOS, Fabiano; ROCHA, Rodrigo; SOARES, Rodrigo. **O impacto da Covid-19 no mercado de trabalho brasileiro**. Brasília: Ipea, 2020.
- BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Comunicação pública: conceitos, bases e perspectivas. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade**. São Paulo: Atlas, 2012. p. 31–52.
- BRASIL. **Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020**. Institui o Auxílio Emergencial. Diário Oficial da União, Brasília, 2020.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Auxílio Emergencial: informações, orientações e normativas**. Brasília, 2020–2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mds>. Acesso em: [data].

- BRASIL. **Normativas do Auxílio Emergencial (2020–2021)**. Brasília: Governo Federal, 2020–2021.
- CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.
- DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade**. São Paulo: Atlas, 2012.
- FISCHER, Frank. **Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices**. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- FLEURY, Sonia. **Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2003.
- GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.
- HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- HASWANI, Mariângela Furlan. **Comunicação pública: bases e abrangências**. São Paulo: Saraiva, 2013.
- JANNUZZI, Paulo de Martino. **Avaliação de programas sociais: conceitos e referências de quem a realiza**. Campinas: Alínea, 2016.
- LAGE, Maria Carolina Prado. **Do Bolsa Família ao Auxílio Brasil: uma avaliação dos tropeços e dos acertos comunicacionais do governo federal na relação interfederativa para a gestão descentralizada dos programas de transferência de renda no Brasil durante a pandemia**. 2024. Dissertação (Mestrado em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas) – Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Brasília, 2024.
- LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- LOTTA, Gabriela. **Burocracia de nível de rua: dilemas da implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2019.
- LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. **Capacidade estatal e implementação de políticas públicas**. Brasília, 2016.

- MARTÍN-BARBERO, Jesús. **Dos meios às mediações: comunicação, cultura e hegemonia**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2003.
- PAIVA, Luis Henrique et al. **O Auxílio Emergencial e a proteção social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2021.
- PRESSMAN, Jeffrey; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation**. Berkeley: University of California Press, 1973.
- SOARES, Sergei et al. **Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade**. Brasília: Ipea, 2010.
- VEDUNG, Evert. *Four waves of evaluation diffusion*. **Evaluation**, v. 16, n. 3, p. 263–277, 2010.
- YANOW, Dvora. **Conducting interpretive policy analysis**. Thousand Oaks: Sage, 2000.
- ZÉMOR, Pierre. **La communication publique**. Paris: Presses Universitaires de France, 2008.