

A Gestão da Comunicação na Esfera Pública: Diagnóstico e Proposta de Estrutura Estratégica para a Prefeitura de Seropédica.¹

João Vitor Carvalho de Freitas²

Jonathan Oliveira Monteiro³

Cristiane Venancio de Oliveira Martins⁴

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ

Resumo

Este artigo analisa a gestão da comunicação pública na Prefeitura de Seropédica (RJ), a partir do diagnóstico da extinta Secretaria Municipal de Comunicação e Eventos (SMCE) e da análise da Lei Municipal nº 877/2025. Com base em referenciais da administração e da comunicação pública, e por meio de análise documental, a pesquisa evidencia que a nova estrutura representa um retrocesso, caracterizado pelo rebaixamento hierárquico da função comunicacional e sua subordinação a interesses políticos. Como resultado do diagnóstico de precarização, propõe-se a criação de uma Secretaria de Comunicação Social (Secom), dotada de organograma funcional e orçamento compatível. Conclui-se que a institucionalização de uma estrutura de comunicação planejada é condição essencial para assegurar a transparência e fortalecer a governança democrática

Palavra-chave: comunicação pública; comunicação organizacional; gestão da comunicação; políticas públicas de comunicação; planejamento estratégico.

Introdução

Seguindo a Constituição Federal⁵, a comunicação estratégica na esfera pública é um pilar para o fortalecimento da democracia e da cidadania. No contexto municipal, a comunicação transcende a mera divulgação de atos governamentais, configurando-se como um campo estratégico para o relacionamento com os munícipes e para a construção da legitimidade institucional. Contudo, a efetividade dessa comunicação é frequentemente minada não pela ausência de ações do governo, mas pela carência de uma estrutura organizacional e um planejamento estratégico que dê suporte as atividades desenvolvidas. Sem uma arquitetura administrativa bem definida, com competências claras e recursos adequados, a comunicação torna-se reativa, fragmentada e incapaz de cumprir seu papel cívico.

¹ Trabalho apresentado na IJ03 – Relações Públicas e Comunicação Organizacional, da Intercom Júnior – 21ª Jornada de Iniciação Científica em Comunicação, evento componente do 48º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

² Jornalista, formado pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ, e-mail: freitas19@ufrrj.br.

³ Jornalista, formado pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ, e-mail: jonathanasd@ufrrj.br.

⁴ Orientadora do trabalho e professora do Curso de Jornalismo da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ, e-mail: crisvenancio@ufrrj.br

⁵ Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

Nesse contexto, Chiavenato (2009) afirma que “a estrutura organizacional é a maneira pela qual as atividades da organização são divididas, organizadas e coordenadas”, o que evidencia a necessidade de uma base estrutural sólida para garantir eficiência e coerência nas ações comunicacionais. Complementarmente, Oliveira (2010) define o planejamento estratégico como “o processo administrativo que proporciona sustentação metodológica para estabelecer a melhor direção a ser seguida pela empresa”, permitindo uma atuação mais inovadora, integrada e alinhada aos fatores externos. A ausência desses pilares compromete a capacidade das instituições públicas de se comunicarem de forma eficaz com a sociedade.

Conforme estabelecido por Corrado,

A estratégia de comunicação consiste no plano da empresa para transmitir as notícias para seus públicos. A estratégia define quem são esses públicos, porque é importante comunicar-se com eles, quando e onde a comunicação deve acontecer, quem é responsável pelas comunicações, o que deve ser dito e qual é o vínculo com as metas comerciais. Porém, a parte mais importante da estratégia de comunicação é o ambiente de comunicação que a administração superior cria. Para ser eficiente, a administração superior precisa liderar o planejamento das comunicações (1994, p. 34).

Este cenário se materializa de forma na Prefeitura Municipal de Seropédica, no Rio de Janeiro. A então Secretaria Municipal de Comunicação e Eventos de Seropédica⁶ (SMCE), operava sob déficits de recursos humanos e financeiro, estrutura organizacional, legislação e, sobretudo, ausência de planejamento. A análise de sua condição revela uma organização sem funções direcionadas, divisão de departamentos, cargos sem funções preestabelecidas, ocorrendo uma sobreposição de funções e um desalinhamento orçamentário que priorizava a realização de eventos em detrimento de ações de comunicação planejadas. O resultado é uma comunicação institucional isolada e com alcance limitado, que falha em dialogar com a diversidade de públicos do município (Freitas, 2024).

Diante do exposto, este artigo objetiva demonstrar a centralidade da estrutura organizacional para a eficácia da comunicação governamental. Para tal, apresenta um

⁶ A Secretaria foi extinta, conforme a Lei Municipal nº 877, de 10 de janeiro de 2025

diagnóstico da SMCE, e discute a criação de uma nova Secretaria de Comunicação Social (Secom), dotada de organograma, atribuições funcionais e orçamento alinhados a metas estratégicas. Argumenta-se, portanto, que a formalização de uma estrutura de gestão em comunicação não é um ato burocrático, mas a pré-condição fundamental para transformar a comunicação pública em instrumento democrático.

Metodologia

Este estudo adota uma abordagem qualitativa, caracterizada como um estudo de caso único de caráter exploratório e propositivo. A pesquisa foi desenvolvida em duas etapas centrais: (1) diagnóstico organizacional da comunicação pública da Prefeitura de Seropédica, com base na análise documental da Lei Municipal nº 723/2022 (revogada), da Lei Municipal nº 877/2025 e da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2024; e (2) formulação de uma proposta de reestruturação estratégica, inspirada em modelos de referência e fundamentada no Trabalho de Conclusão de Curso que deu origem a esta pesquisa (Freitas, 2024). Utilizou-se a análise de conteúdo para a interpretação dos dados normativos e institucionais, à luz dos referenciais de Chiavenato, Kunsch e outros, visando subsidiar a proposição de uma política pública de comunicação mais eficiente e democrática.

Fundamentos da gestão estratégica na comunicação pública

A comunicação pública é entendida por Brandão (1998, 2007) como o processo que se estabelece na esfera pública entre o Estado, o Governo e a Sociedade, propondo-se a ser um espaço de negociação entre os interesses que constituem a vida pública. Para que essa interação cumpra sua função democrática, se tratando da gestão da comunicação, é necessário um planejamento que permita às organizações redimensionar, de maneira contínua, suas ações presentes e futuras, conduzindo os esforços para objetivos preestabelecidos por meio de uma estratégia adequada e uma aplicação racional dos recursos disponíveis (Kunsch, 2003). A definição de missão, visão e valores institucionais, que formam a identidade organizacional, torna-se, nesse contexto, a base que orienta as decisões, explicitando a razão de ser da organização e o papel que ela exerce na sociedade (Kunsch, 2003).

Contudo, conforme ensina Chiavenato (2009), a execução de qualquer plano estratégico depende de uma fundação sólida, e esta é fornecida pela estrutura organizacional, definida como a maneira pela qual as atividades da organização são divididas, organizadas e coordenadas. Tal estrutura, ao estabelecer a hierarquia administrativa e a divisão do trabalho, é essencial para que as atividades sejam coordenadas e devidamente executadas, permitindo que a administração supervisione as operações de forma organizada (Chiavenato, 2009). Sem uma estrutura funcional clara, que defina papéis e responsabilidades, o planejamento torna-se um exercício teórico sem viabilidade prática, e os objetivos de estabelecer um diálogo transparente e eficaz com os públicos, centrais à comunicação organizacional, estão comprometidos (Mintzberg, 2010).

O caso SCME

A Análise e Diagnóstico da Situação Atual de Seropédica (2024)⁷, revelava disfunções críticas na gestão da comunicação da SMCE, que extrapolavam a ausência de um plano formal. A falta de um organograma e de uma definição clara de competências, conforme a Lei nº 732/2022⁸ que dispõe sobre a reestruturação das secretarias municipais, representa uma falha fundamental na comunicação organizacional, comprometendo os fluxos de trabalho internos, a alocação de responsabilidades e a própria identidade institucional. Essa desorganização estrutural impede a própria Secretaria de se relacionar de forma coesa e estratégica com seus diversos públicos (Oliveira, 2002).

Além disso, a solução transcende a criação de um documento de planejamento, ou seja, um plano estratégico, apontando para uma necessidade mais profunda de governança e liderança na gestão da comunicação. O diagnóstico aponta que a ausência de um líder com competências administrativas e visão de processos impede a otimização do capital humano e a instauração de uma cultura organizacional voltada para a eficiência (Freitas, 2024).

⁷ FREITAS, João V. C., **Plano de Comunicação Estratégico para a Prefeitura Municipal de Seropédica**. 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Jornalismo) — Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2024. Análise E Diagnóstico Da Situação Atual De Seropédica, pág. 36-45.

⁸ SEROPÉDICA. Lei nº 732, de 27 de janeiro de 2022. Dispõe Sobre A Reestruturação Administrativa Da Administração Pública Direta Do Município De Seropédica E Dá Outras Providências. Seropédica, RJ, 2022. Disponível em: https://camaraseropedica.rj.gov.br/arquivos/871/LEIS%20MUNICIPAIS_723_2022_0000001.pdf. Acesso em: 20 de junho de 2025. Revogada pela Lei nº 877, de 10 de janeiro de 2025.

A pesquisa sobre a alocação de recursos para a SMCE expõe um sintoma da desvalorização da comunicação como função na gestão pública. A dotação orçamentária de R\$ 3.067.000,00, sancionada na Lei Orçamentária Anual (LOA)⁹, embora nominalmente expressiva, corresponde a uma parcela residual de apenas 0,67% da despesa total do município. Tal cifra posiciona a comunicação como uma atividade marginal do ponto de vista financeiro. A aparente melhora do índice para 0,87%, quando confrontado apenas com as despesas do Poder Executivo (R\$ 350.763.616,08), não altera o diagnóstico de subfinanciamento, mas reforça a tese de que, mesmo em seu núcleo de atuação, a comunicação não atinge 1% do investimento.

Este desalinhamento entre o discurso contemporâneo sobre a relevância da comunicação pública e sua ínfima materialidade orçamentária relega o setor a uma posição instrumental e acessória, limitando sua capacidade de atuar de forma planejada, integrada e proativa.

Uma análise sobre a Lei Municipal nº 877/2025¹⁰

A reestruturação administrativa implementada pela Lei Municipal nº 877/2025, em Seropédica, pode ser interpretada como um retrocesso e uma manifestação do sucateamento da comunicação pública como função estratégica por parte do poder público. Ao extinguir SMCE e pulverizar suas atribuições em um número limitado de cargos comissionados, a nova legislação reitera disfunções preexistentes e institucionaliza um modelo que subordina a comunicação ao interesse estritamente político (Brandão, 2007).

O Art. 70 revoga expressamente a Lei Municipal nº 723/2022, que estabelecia a estrutura anterior, e a nova listagem de secretarias do Art. 1º omite qualquer pasta dedicada à Comunicação. Em seu lugar, as competências de “comunicação institucional dos atos do governo” e “elaboração e execução da publicidade institucional estratégica”

⁹ SEROPÉDICA. Lei nº 823, de 21 de dezembro de 2023. Dispõe Sobre Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município de Seropédica Para o Exercício de 2024. Seropédica, RJ, 2023. Disponível em: https://portaltransparencia.seropedica.rj.gov.br/fileupload/box/1415795673315/LOA%202024-1_compressed.pdf. Acesso em: 20 de junho de 2025

¹⁰ SEROPÉDICA. Lei nº 877, de 10 de janeiro de 2025. Dispõe Sobre A Reestruturação Administrativa Da Administração Pública Direta Do Poder Executivo Do Município De Seropédica, Em Relação À Estrutura De Órgãos Públicos E Cargos Em Comissão, Com A Consequente Revogação Da Lei Municipal 723/202, E Dá Outras Providências. Seropédica, RJ, 2025. Disponível em: [https://portaltransparencia.seropedica.rj.gov.br/fileupload/box/1750845215837/1%20Lei%20Municipal%20n%C2%B4%20877-2025%20\(1\).pdf](https://portaltransparencia.seropedica.rj.gov.br/fileupload/box/1750845215837/1%20Lei%20Municipal%20n%C2%B4%20877-2025%20(1).pdf). Acesso em: 21 de junho de 2025

foram absorvidas pelo Gabinete do Prefeito, uma assessoria ao chefe do executivo. A materialização desse rebaixamento funcional ocorre com a criação de apenas quatro cargos comissionados de “Assessor de Imprensa”, conforme Art. 4º, subordinados diretamente ao gabinete do prefeito.

Conforme Oliveira (2002) e Brandão (2007), do ponto de vista da gestão da comunicação, essa mudança é crítica: a perda de autonomia, da pasta dedicada à comunicação, impede o desenvolvimento de um planejamento estratégico, que transcenda a agenda política da gestão vigente, e reduz a comunicação a uma ferramenta de assessoria de imprensa, ignorando as atribuições do Estado com a comunicação.

A nova configuração, em vez de corrigir, agrava falhas estruturais. A ausência de um organograma claro e da definição de competências específicas para a área da comunicação, um problema já diagnosticado no modelo anterior, agora reafirmada, uma vez que a comunicação deixa de ser um órgão para se tornar uma atribuição difusa dentro do gabinete.

A perda de autonomia da comunicação, reforçada através do vínculo da Comunicação diretamente ao Gabinete do Prefeito, eliminando camadas técnicas e estratégicas de decisão. Essa centralização compromete o caráter público da comunicação, tornando-a suscetível a ser utilizada como instrumento de propaganda governamental, sendo propício o uso da comunicação política, em detrimento de sua função primordial de garantir o direito à informação e promover o engajamento cívico.

A superação do ciclo de precarização e desmonte da comunicação pública em Seropédica exige uma medida estruturante. A criação de uma Secretaria de Comunicação, cuja missão primordial seria a formulação e implementação de políticas públicas de comunicação. Tal arranjo institucional é fundamental para blindar a área das discontinuidades e dos interesses políticos de curto prazo, tratando a comunicação como uma função de Estado, e não apenas de governo.

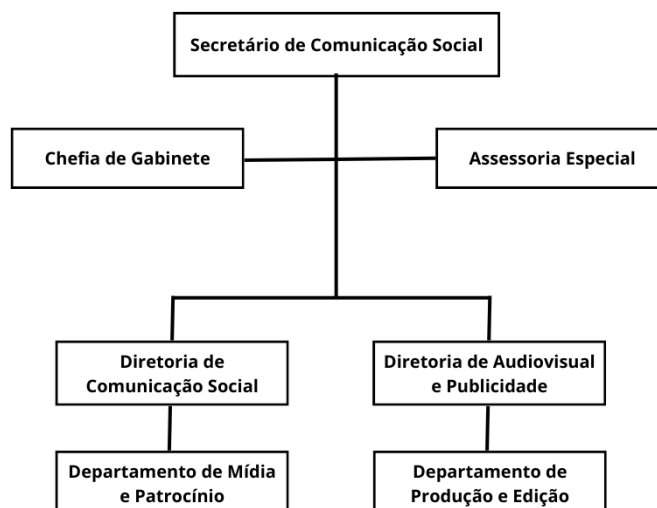
Para além de uma decisão administrativa, a instituição de uma Secretaria de Comunicação é uma obrigação para com os princípios democráticos, pois a comunicação é o principal instrumento para efetivar o princípio constitucional da Publicidade, que rege toda a administração pública conforme o Art. 37 da Constituição Federal, garantindo a transparência, o controle social e o direito fundamental do cidadão à informação.

Proposição de um novo arranjo institucional: a estrutura da Secom

Como contraponto ao diagnóstico de desmonte e precarização, a pesquisa que fundamenta este artigo desenvolveu uma proposta de intervenção materializada em um Planejamento de Comunicação Estratégico (Freitas, 2024), cujo eixo central é a criação da Secom para a Prefeitura de Seropédica. A proposição não se limita a sugerir a existência de uma pasta, mas oferece os fundamentos técnicos e conceituais para a formulação da legislação que a instituiria, servindo como um modelo de estrutura organizacional funcional e alinhado aos princípios da comunicação pública e da administração gerencial. O modelo foi concebido a partir da análise de estruturas de referência, como as do Governo Federal e das prefeituras de São Paulo e Recife, porém adaptado à realidade orçamentária de Seropédica, buscando compatibilizar eficiência administrativa e viabilidade financeira.

A arquitetura organizacional proposta para a Secom, detalhada em organograma (Figura 1), estabelece uma hierarquia clara e uma divisão técnica do trabalho, sanando o déficit estrutural vigente.

Figura 1: Organograma de Proposta de Estrutura Organizacional



No ápice da estrutura está o Secretário de Comunicação Social, assistido diretamente por uma Chefia de Gabinete, responsável pela gestão administrativa, e por uma Assessoria Especial, dedicada ao aconselhamento estratégico e ao desenvolvimento

de projetos. Subordinadas ao gabinete, duas diretorias técnicas formam o núcleo operacional: a Diretoria de Comunicação Social, focada na gestão de imprensa, mídia e patrocínios; e a Diretoria de Audiovisual e Publicidade, responsável pela criação de conteúdo e campanhas.

Essa especialização, fundamentada em teóricos como Chiavenato (2006), visa garantir que as diversas frentes da comunicação sejam geridas por profissionais com competência específica, otimizando os processos e a qualidade das entregas. A proposta detalha ainda um Quadro Demonstrativo de Cargos Comissionados (Tabela 1), com quantitativo de vagas, simbologia e remuneração baseada em dados do portal da transparência, conferindo materialidade e exequibilidade ao projeto.

Tabela 1: Quadro Demonstrativo de Cargos Comissionados

UNIDADE	DENOMINAÇÃO DO CARGO	QTD
Secretariado	Secretário de Comunicação Social	1
	Subsecretário de Audiovisual	1
Chefia de Gabinete	Chefe de Gabinete	1
	Assessor	1
	Coordenador Administrativo	1
	Gerente Administrativo	1
	Diretor de Contratações e Gestão de Contratos	1
Assessoria Especial	Assessor Especial	2
	Assessor de Relações Institucionais	3
Diretoria de Comunicação Social	Diretor de Comunicação Institucional	1
	Assessor de Imprensa	2
Departamento de Mídia e Patrocínio	Coordenador de Mídia e Patrocínio	1
	Gerente de Mídia	1
	Gerente de Patrocínio	1
Diretoria de Audiovisual e Publicidade	Diretor de Audiovisual e Publicidade	1
	Assessor de Técnico Especializado	2
Departamento de Produção e Edição	Coordenador de Audiovisual e Publicidade	1
	Gerente de Produção de Audiovisual	1
	Gerente de Edição de Audiovisual	1

A criação da Secom, com base nesta estrutura regimental detalhada no Anexo I¹¹, transcende a reorganização administrativa; ela redefine o papel da comunicação na esfera pública municipal. As competências atribuídas à nova secretaria, que vão desde a formulação da política de comunicação do Executivo, o monitoramento de redes sociais, a gestão de publicidade e patrocínios, até o combate à desinformação, elevam a área de uma função meramente tática e reativa para um patamar estratégico e proativo. Ao centralizar a responsabilidade pela comunicação institucional em uma pasta autônoma e tecnicamente estruturada, o modelo proposto assegura a coesão da identidade governamental, fortalece a relação com os cidadãos e, sobretudo, cria as condições necessárias para que a comunicação cumpra seu papel constitucional de instrumento para a transparência e o fortalecimento da democracia.

Considerações finais

A análise da gestão comunicacional na Prefeitura de Seropédica evidencia que a eficácia da comunicação pública está diretamente condicionada à sua estrutura organizacional. O diagnóstico da SMCE revelou disfunções estruturais e um subfinanciamento crônico, cenário agravado pela reforma administrativa imposta pela Lei Municipal nº 877/2025. Essa legislação formalizou o rebaixamento hierárquico da comunicação, subordinando-a ao núcleo político do governo, o que comprometeu ainda mais sua capacidade institucional.

A substituição de uma secretaria com orçamento, equipe técnica e projetos próprios por apenas quatro cargos comissionados de livre nomeação representa um desinvestimento político e financeiro significativo. O caso de Seropédica funciona, assim, como uma evidência empírica dos desafios enfrentados por diversos municípios brasileiros, onde a comunicação é frequentemente negligenciada. A estrutura sugerida não se restringe a uma solução local, mas oferece um *framework* metodológico e organizacional para orientar gestores públicos na profissionalização da área, em consonância com os princípios constitucionais da Publicidade e da eficiência administrativa.

¹¹ FREITAS, João V. C., **Plano de Comunicação Estratégico para a Prefeitura Municipal de Seropédica**. 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Jornalismo) — Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2024. Anexo I, pág. 75-93.

Referências

BRANDÃO, E. P. ; BUENO, Wilson da Costa ; MARTINS, L. ; MATOS, H. ; Monteiro, M. da Graça de f. ; Novelli, Ana Lucia . **CONCEITO DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA**. In: JORGE DUARTE. (Org.). **COMUNICAÇÃO PÚBLICA: ESTADO, MERCADO, SOCIEDADE E INTERESSE PÚBLICO**. SÃO PAULO: ATLAS, 2007, v. , p. 1-33.

BRANDÃO, Elizabeth. **COMUNICAÇÃO PÚBLICA**. Texto apresentado no XXI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. Recife, 1998

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração de recursos humanos: fundamentos básicos**. 7. ed. Barueri, SP: Manole, 2009.

CORRADO, Frank M. **A força da comunicação**. São Paulo Makron Books, 1994, pág. 34. Constituição (1988).

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

FREITAS, João V. C., **Plano de Comunicação Estratégico para a Prefeitura Municipal de Seropédica**. 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Jornalismo) — Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2024. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1MJ_qyGMd07KMULXqU3ojEH4T2fWf7Zlz/view?usp=sharing. Acesso em: 20 junho de 2025.

KUNSCH, Margarida M. K. **Planejamento De Relações Públicas Na Comunicação Integrada**. São Paulo: Summus, 2003.

MINTZBERG. H. **Estrutura e Dinâmica Das Organizações**. - 3. Ed. Lisboa: Dom Quixote, 2010.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e prática**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

SEROPÉDICA. **Lei nº 732, de 27 de janeiro de 2022**. Dispõe Sobre A Reestruturação Administrativa Da Administração Pública Direta Do Município De Seropédica E Dá Outras Providências. Seropédica, RJ, 2022. Disponível em: https://camaraseropedica.rj.gov.br/arquivos/871/LEIS%20MUNICIPAIS_723_2022_0000001.pdf. Acesso em: 20 de junho de 2025.

SEROPÉDICA. **Lei nº 823, de 21 de dezembro de 2023**. Dispõe Sobre Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município de Seropédica Para o Exercício de 2024. Seropédica, RJ, 2023. Disponível em: https://portaltransparencia.seropedica.rj.gov.br/fileupload/box/1415795673315/LOA%202024-1_compressed.pdf. Acesso em: 20 de junho de 2025

SEROPÉDICA. **Lei nº 877, de 10 de janeiro de 2025**. Dispõe Sobre A Reestruturação Administrativa Da Administração Pública Direta Do Poder Executivo Do Município De Seropédica, Em Relação À Estrutura De Órgãos Públicos E Cargos Em Comissão, Com A Consequente Revogação Da Lei Municipal 723/202, E Dá Outras Providências. Seropédica, RJ, 2025.