

## Artigo

# Mapeamento e estudo de públicos de interesse em organizações públicas: aprendizados do Programa de Extensão Capagiic-Saúde

Mapping and studying stakeholders in public organizations: lessons learned from the Capagiic-Saúde Extension Program

Mapecto y estudio de actores en organizaciones públicas: lecciones aprendidas del Programa de Extensión Capagiic-Saúde

Ana Karin Nunes<sup>I</sup> , Marina Rodrigues Martins<sup>II</sup> 

<sup>I</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil

<sup>II</sup> Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, RS, Brasil

## RESUMO

Este artigo tem como objetivo apresentar e discutir o processo de mapeamento e estudo de públicos de interesse do Núcleo de Comunicação (NUCOM), da Subsecretaria de Assuntos Administrativos (SAA), órgão vinculado à Secretaria Executiva (SE) e à Coordenação Geral de Documentação e Informação (CGDI) do Ministério da Saúde (MS). O trabalho foi realizado entre os anos de 2022 e de 2023 no escopo do Programa de Extensão denominado CAPAGIIC-Saúde. O processo de mapeamento e estudo de públicos foi desenvolvido na perspectiva participativa e integrada, a partir da metodologia de *service-learning*. De forma geral, conclui-se que foi possível alcançar bons resultados em termos técnicos e profissionais, com o objetivo de fortalecer os relacionamentos entre o NUCOM e seus públicos de interesse.

**Palavras-chave:** Administração pública; Comunicação; Públicos; Relações Públicas

## ABSTRACT

This article aims to present and discuss the process of mapping and studying stakeholders of the Núcleo de Comunicação (NUCOM), the Subsecretaria de Assuntos Administrativos (SAA), a body linked to the Secretaria Executiva (SE), and the Coordenação Geral de Documentação e Informação (CGDI) from the

Ministério da Saúde (MS). The work was carried out between 2022 and 2023 within the scope of the Extension Program called CAPAGIIC-Saúde. The stakeholder mapping and study process was developed from a participatory and integrated perspective, based on the *service-learning* methodology. In general, it is concluded that it was possible to achieve good results in technical and professional terms, with the aim of strengthening relationships between NUCOM and its stakeholders.

**Keywords:** Public administration; Communication, Stakeholders; Public Relations

## RESUMÉN

Este artículo tiene como objetivo presentar y discutir el proceso de mapeo y estudio de públicos del Núcleo de Comunicação (NUCOM), de la Secretaria de Assuntos Administrativos (SAA), organismo vinculado a la Secretaria Executiva (SE) y la Coordenação Geral de Documentação e Informação (CGDI) del Ministerio da Saúde (MS). El trabajo se realizó entre 2022 y 2023 en el ámbito del Programa de Extensión denominado CAPAGIIC-Saúde. El proceso de mapeo y estudio de públicos se desarrolló desde una perspectiva participativa e integrada, basada en la metodología de *service-learning*. En general, se concluye que fue posible lograr buenos resultados en términos técnicos y profesionales, con el objetivo de fortalecer las relaciones entre NUCOM y sus públicos.

**Palabra-clave:** Administración pública; Comunicación; Públicos; Relaciones Públicas

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo apresentar o processo de mapeamento e estudo de públicos de interesse do Núcleo de Comunicação (NUCOM), da Subsecretaria de Assuntos Administrativos (SAA), órgão vinculado à Secretaria Executiva (SE) e à Coordenação Geral de Documentação e Informação (CGDI) do Ministério da Saúde (MS). O trabalho foi realizado como parte do Programa de Extensão CAPAGIIC-Saúde, que ocorre na forma de Termo de Execução Descentralizada (TED) entre a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e o MS desde o ano de 2020 – envolvendo professores, estudantes e funcionários administrativos.

O Programa de Extensão CAPAGIIC-Saúde ocorre na forma de Termo de Execução Descentralizada (TED) entre a UFRGS e o MS desde o ano de 2020. Inicialmente, tratava-se da oferta de um Curso de Aperfeiçoamento em Gestão, Informação, Inovação e Conhecimento em Saúde (daí a sigla CAPAGIIC-Saúde que acabou sendo incorporada como nome do Programa). Os bons resultados da etapa inicial do Curso geraram novas

frentes de trabalho e um novo termo, o qual ampliou-se para várias áreas da SAA e da CGDI a partir do ano de 2022. Uma dessas áreas foi a Comunicação, tendo em vista a existência de uma equipe designada para a articulação de ações de comunicação interna na SAA. Ao todo, o TED prevê a execução de 7 grandes metas, cada uma com submetas específicas, envolvendo: planejamento, criação e gestão de conteúdos, gestão da informação, Biblioteca, Comunicação, Editora e Rede BiblioSus.

A equipe Comunicação do CAPAGIIC-Saúde conta com professores e estudantes da Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação (Fabico) da UFRGS e tem como responsabilidade a execução da meta denominada como *13 Ofertar ações de capacitação do Programa CAPAGIIC-Saúde 4.0, na modalidade presencial e em EAD, para a equipe da Comunicação*. Por sua vez, esta meta possui cinco submetas assim denominadas: 13.1 Capacitação teórico-prática para elaboração e implementação de Plano de Comunicação; 13.2 Capacitação teórico-prática para mapeamento e estudo de públicos de interesse; 13.3 Capacitação teórico-prática para a acessibilidade em comunicação e produção de materiais acessíveis; 13.4 Capacitação teórico-prática para a gestão de projetos em comunicação; e 13.5 Capacitação teórico-prática sobre assessoria de comunicação pública. Este artigo tem como foco o processo de desenvolvimento desta meta, a qual culminou com a entrega do relatório contendo o mapeamento e diagnóstico dos públicos de interesse da SAA/SE/MS, no ano de 2023.

Inicialmente apresenta-se o escopo geral do trabalho, abordando-se a perspectiva do local onde é realizado, a administração pública federal, e a metodologia geral do Programa de Extensão, o *service-learning*. Na sequência são trazidos aspectos teórico-práticos que balizaram o trabalho e os resultados obtidos. Importa destacar que a visão do objeto em questão, públicos de interesse, está alicerçada na área de Relações Públicas. As questões metodológicas abordadas estão no escopo do desenvolvimento do Programa de Extensão.

## **2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL E A METODOLOGIA DO SERVICE LEARNING EM EXTENSÃO**

A administração pública compreende os órgãos públicos, as autarquias e as fundações públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Eles são criados e extintos por ato do Poder Público (lei, decreto, portaria, resolução, etc.), destinam-se à prestação de serviços públicos e não têm personalidade jurídica própria, nem finalidade lucrativa. As autarquias e fundações são entidades criadas e extintas por lei, tem personalidade jurídica de direito público, patrimônio próprio e receita proveniente do orçamento do Poder Público ou de outras fontes. Executam atividades típicas do Estado ou de prestação de serviços públicos e não têm finalidade lucrativa.

Neste cenário, como um órgão público, a SE auxilia o MS na supervisão e coordenação das atividades das demais secretarias da estrutura organizacional e suas entidades vinculadas. É responsável pela supervisão e coordenação das atividades relacionadas aos sistemas federais de planejamento e orçamento; de organização e modernização administrativa; de contabilidade; de administração financeira e de recursos humanos; de informação e informática; e de serviços gerais. Ademais, assessora o MS na formulação de estratégias de colaboração com organismos internacionais; supervisionar e coordenar as atividades relativas aos sistemas internos de gestão e aos sistemas de informação relativos às atividades finalísticas do Sistema Único de Saúde (SUS). À SAA compete planejar, coordenar e avaliar as ações de inovação de processos e de estruturas organizacionais no MS; a gestão de pessoas; atividades de documentação, informação, arquivo, biblioteca, processo editorial e o Centro Cultural da Saúde. A SAA também é responsável por supervisionar e orientar as atividades referente à gestão administrativa dos Núcleos Estaduais do Ministério da Saúde, dentre outros assuntos administrativos.

Visando à qualificação das suas ações e rotinas de trabalho, os órgãos públicos federais podem fazer Termos de Execução Descentralizada (TED) com outras instituições

públicas, tais como universidades, em consonância com o Decreto Federal Nº 10.426, de 16 de julho de 2020 (Brasil, 2020) e da Lei Federal Nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994 (Brasil, 1994). Face a isso, a UFRGS, por meio do Grupo Leitura, Informação e Acessibilidade (LEIA), da Fabico, e o MS elaboraram e levaram a efeito um TED visando a qualificação das equipes da SAA e CGDI nas áreas da Comunicação e Informação em Saúde.

A universidade brasileira, de acordo com o Art. 207 da Constituição Federal (Brasil, 1988), deve obedecer a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Nessa perspectiva, a UFRGS entende que “[...] a Extensão, realizada pela interação entre a Universidade e a sociedade, visa ao desenvolvimento mútuo, através de atividades de cunho científico, tecnológico, social, educacional e cultural” (UFRGS, 1994). As atividades de extensão na Universidade podem ser classificadas como programas, projetos, cursos e eventos. Por sua vez, os programas são conjuntos articulados de projetos, cursos e eventos, executados a médio e longo prazo, com objetivos pré-determinados (UFRGS, 2019).

O Programa CAPAGLIC-Saúde é desenvolvido na metodologia do *service-learning*. De acordo com Sigmon (1979), o termo *service-learning* era utilizado para descrever numerosas ações e experiências de programas educacionais da época, apresentando desde então diversos significados e podendo ser aplicado em diferentes áreas do conhecimento, proporcionando assim uma abordagem interdisciplinar para o aprendizado. O autor indicou três princípios fundamentais para a proposta, são eles: 1) aqueles que são atendidos controlam o(s) serviço(s) prestado(s); 2) aqueles que são servidos se tornam mais capazes de servir e de serem servidos pelas suas próprias ações; e 3) aqueles que servem também aprendem e têm um controle significativo sobre o que se espera que seja aprendido.

De acordo com Felten e Clayton (2011) o *service-learning* visa desenvolver conhecimentos e competências acadêmicas, bem como a aprendizagem cívica e o crescimento pessoal, envolvendo três atores fundamentais: universidade, estudantes e membros da comunidade. A metodologia é uma abordagem educacional que integra o aprendizado acadêmico com o engajamento em serviços comunitários significativos. Os participantes não apenas adquirem conhecimento teórico, mas

também o aplicam em situações do mundo real, promovendo uma compreensão mais profunda dos conceitos estudados. A proposta enfatiza a reflexão crítica, incentivando os participantes a analisar suas experiências de serviço, conectar essas experiências com o conteúdo acadêmico e desenvolver uma compreensão mais profunda do impacto social. Para tanto, o sucesso do *service-learning* depende de parcerias eficazes e efetivas entre seus integrantes e as organizações/instituições envolvidas, garantindo assim que os projetos atendam às reais necessidades locais.

Especificamente no caso da Equipe Comunicação do CAPAGIIC-Saúde, a metodologia de trabalho desenvolvida, com caráter exploratório-descritivo, contou com levantamento bibliográfico que contemplou conceitos e classificações de públicos, como também técnicas e instrumentos de pesquisa para o mapeamento. As referências foram utilizadas nas capacitações teórico-práticas durante a preparação para a elaboração do relatório contendo o mapeamento e diagnóstico dos públicos de interesse.

Visando à melhoria do contexto comunicacional macro e micro, a estratégia metodológica contou com encontros quinzenais, predominantemente na modalidade on-line, via plataforma MS Teams. Também foram realizadas missões de trabalho presenciais, no Ministério da Saúde, em Brasília, no período de 2022 a 2023. O ambiente de aprendizagem Moodle foi utilizado para disponibilização de conteúdo, materiais didáticos, tarefas e demais atividades assíncronas.

O processo incluiu o reconhecimento das experiências vivenciadas pela equipe de comunicação da SAA/SE/MS no dia-a-dia, a escuta ativa e muitos momentos de reflexão crítica. O foco do trabalho, durante todo o percurso, foi o desenvolvimento de ações práticas que servissem ao aprendizado contínuo e à melhoria das rotinas de trabalho. O mapeamento e a análise dos produtos e processos de comunicação já existentes, por exemplo, foi essencial neste reconhecimento, a fim de apresentar resultados condizentes com a realidade e proporcionar a aplicação dos conhecimentos adquiridos nas formações.

### 3 PÚBLICOS EM RELAÇÕES PÚBLICAS: CONCEITOS, CLASSIFICAÇÕES E TÉCNICAS DE PESQUISA

Primeiramente, explana-se que os conceitos, as classificações e as técnicas de pesquisa utilizadas para identificação e mapeamento de públicos, a partir da visão teórico-científica da área de Relações Públicas. Este texto busca apresentar um pouco dessa diversidade trazendo visões de diferentes estudiosos. A seleção considerou autores que estudam públicos, escrevem sobre o conceito e a atividade de identificação, mapeamento e classificação desses ao longo dos anos. Portanto, o foco foi identificar os conceitos, as classificações e as técnicas sugeridas por esses autores para a prática. Ou seja, essa subseção não tem o objetivo de discutir se as concepções existentes são ou não adequadas (Martins, 2023).

Hirschman (1970), pesquisador alemão da área de economia, explicou a eficiência das organizações pelas pressões do mercado a partir da capacidade das pessoas – compradores, usuários, empregados – de influenciar no ambiente dessas. O autor aponta três classificações para públicos: de voz, de saída e de lealdade. Os públicos de voz buscam ser ativos perante as práticas organizacionais, influenciando políticas e resultados. Os de saída caracterizam os que se ausentam do sistema relacional. Os de lealdade buscam contribuir para a conquista dos objetivos da organização, sem interferir nas tomadas de decisão. Atores internos e externos da organização podem integrar esses três tipos de público. Por exemplo, clientes e/ou colaboradores podem ser considerados público de voz como também de saída. Apesar disso, o autor não aborda o conceito do objeto e nem a metodologia aplicada para essa identificação e classificação.

Grunig e Hunt (1984), pesquisadores norte-americanos da área de Relações Públicas, compreendem que público é um grupo de pessoas que enfrenta um problema semelhante, reconhece a existência desse problema e se organiza para fazer algo a respeito. O problema comum que cria e identifica o público geralmente é alguma consequência que a organização/iniciativa tem sobre esse ou vice-versa. Para os autores os públicos possuem necessidades específicas, sempre têm algum assunto em comum.



Nessa perspectiva Grunig e Hunt (1984) propuseram a Teoria Situacional dos Públicos. O modelo composto por três variáveis independentes e duas dependentes é o método mais complexo para a identificação e segmentação dos públicos (Míguez-González, 2006). As variáveis independentes são: reconhecimento de problemas que geram o público, reconhecimento de restrição (obstáculos) que vêm a afetar o comportamento dos indivíduos desse público e nível de envolvimento desses públicos com os assuntos da organização e suas iniciativas, podendo ser esse passivo ou ativo. As variáveis dependentes se referem à busca da informação pelos membros que possuem um comportamento de comunicação ativa, que pressupõe que o indivíduo, além de processar as informações que recebe, mobiliza-se para obter mais informações. As variáveis também se referem ao processamento da informação ou comportamento passivo de comunicação, que implica que o indivíduo se limita a processar a informação que lhe chega aleatoriamente sobre um assunto. Combinando valores altos ou baixos de cada uma dessas variáveis, obtêm-se os tipos de público (Grunig; Hunt, 1984; Míguez-González, 2006).

Para classificar os públicos, Grunig e Hunt (1984) afirmam que reconhecer os tipos de vínculos estabelecidos entre a organização e seus públicos é essencial. A partir disso, os autores apresentaram quatro classificações para públicos: 1) Ativo: formado por indivíduos que são afetados pelo problema, o reconhecem e fazem algo a respeito; 2) Consciente: que são afetados por um problema semelhante e reconhecem sua existência e causa; 3) Latente: composto por pessoas que enfrentam um problema semelhante, mas não o detectam; e 4) Não público: composto por indivíduos que não mantêm nenhum vínculo com a organização e não se encaixam em nenhuma das outras classificações. Os públicos ativos geralmente são altamente críticos, por isso é importante se comunicar com públicos conscientes antes que eles se tornem ativos. Quanto aos não públicos e aos públicos latentes, raramente se interessarão por problemas que não os afetam e se comunicam sobre eles. Porém, podem evoluir à medida que se familiarizam com o tema (Grunig; Hunt, 1984).



Os pesquisadores de gestão e negócios norte-americanos Friedman e Miles (2006) trazem para a discussão o conceito da palavra, stakeholders, e uma série de modelos normativos para as teorias e as ferramentas de gestão dos públicos considerados vitais para a sobrevivência e o sucesso de uma organização ou iniciativa. Os autores listam 75 noções para o termo em ordem cronológica de 1963 até 2003, todas são centradas na organização. Na tradução da palavra para o português, stakeholder significa parte interessada. A conceituação mais antiga do termo entende que stakeholders são grupos sem cujo apoio a organização deixaria de existir, creditada a um memorando do Stanford Research Institute publicado em 1963. De acordo com o documento, os interesses dos stakeholders deveriam ser compreendidos pelos executivos, a fim ajustar os objetivos organizacionais a esses. O conceito clássico da palavra é “qualquer grupo ou indivíduo que pode afetar ou é afetado pela realização dos objetivos da organização” (Freeman 1984, p. 46). O autor considera que esses grupos de indivíduos que compõem o ambiente relacional das organizações podem ser vistos como oportunidades ou ameaças de acordo com o contexto.

Os autores apontam que muitas organizações usam pesquisas para avaliar as necessidades de seus públicos. As pesquisas são consideradas democráticas, pois solicitam opiniões que de outra forma não seriam ouvidas. Para Friedman e Miles (2006) as pesquisas com o público representam níveis mais sérios de engajamento, pois a organização solicita ativamente o feedback desses. Os estudiosos consideram que quando os públicos são informados e participam do processo de tomada de decisão, é mais provável que concordem com as ações, levando a um maior grau de confiança. Entre as técnicas citadas para as pesquisas estão: grupos focais, entrevistas e painéis consultivos.

Em 1989, no Brasil, o pesquisador Cândido Teobaldo de Souza Andrade conceituou público como um grupo de indivíduos que se reúne espontaneamente. Esses grupos possuem abundância de informação, oportunidade de discussão e buscam encontrar uma ação em comum para expressar a opinião coletiva, baseada nas múltiplas atitudes e entendimentos de cada integrante. Andrade (1989) menciona

sobre a importância de se conhecer o público e suas características. No entanto, não aborda técnicas de pesquisa para isso. Classificou, então, os públicos em interno, externo e misto. Por muito tempo, as conceituações foram apoiadas no critério geográfico/espacial que o objeto público tomava diante das organizações, apresentando a divisão simplificada nos três tipos citados. Considerada limitada, essa concepção incitou a revisão dos aportes teóricos por parte de alguns autores brasileiros da área, ampliando ainda mais o rol de visões. Era necessário compreender outros fatores, os quais poderiam ou não interferir na relação entre as organizações e seus públicos. Desde então essa relação é percebida a partir dos critérios de poder e de influência em um sistema social (Simões, 1995; França, 2012; Martins, 2019; Martins; Rockembach, 2020).

Simões (1995), pesquisador brasileiro da área de Relações Públicas, apresentou quatro classificações de públicos: de decisão, de comportamento, de opinião e de consulta. Essa concepção é baseada no conceito de Lucien Matrat, considerado o precursor da atividade de relações públicas na França e autor do Código de Atenas, aprovado em 1965, pela Associação Internacional de Relações Públicas (IPRA) (França, 2012). A primeira classificação identifica os públicos que detêm poder de determinar algo sobre a existência da organização e suas iniciativas, juridicamente e legalmente, autorizando suas atividades. A segunda, os que executam as atividades da organização, cumprindo com suas finalidades. Por sua vez, a terceira espelha os que têm poder de influência sobre as ações da organização, mas não necessariamente, fazem parte de sua estrutura interna. Por último, estão os públicos de consulta que interferem de algum modo na tomada de decisão, pois suas opiniões são consideradas importantes no processo.

Em 2001, Simões reafirma as classificações trazidas em 1995 e conceitua públicos como grupos de indivíduos ou organizações que são influenciados ou influenciam as ações das organizações no alcance de seus objetivos. A relação entre organização e os públicos ocorre dentro de um sistema social sustentado por um processo de comunicação que possui a informação como matéria-prima e é baseado em sete dimensões: cultural, econômica, política, ideológica, histórica, jurídica e filosófica. Esse

processo se configura em uma linha tênue de cooperação e conflito entre as partes. Ele ocorre de modo não linear e pode apresentar as seguintes características/etapas: satisfação; insatisfação; boato; coligações; pressão; conflito; crise; arbitragem e convulsão social. As referências de Simões (1995; 2001) também não abordam a proposta metodológica para a realização da identificação, do mapeamento e da classificação de públicos.

Para Fortes (2003), o público pode ser qualquer grupo que possui interesse, impacto real ou potencial sobre as ações da organização. O autor cita uma lista de grupos que podem ser entendidos como públicos conforme níveis de proximidade espacial e de relacionamento. Entre esses estão: acionistas, administração superior, governo, empregados, entidades assistenciais, etc. E adota a classificação de interno, externo e misto. Diferente de Andrade (1989), Fortes (2003) leva em consideração o tipo de envolvimento do relacionamento a ser estabelecido, o grau de dependência e a capacidade de causar impactos favoráveis ou desfavoráveis no destino da organização para a classificação. Ou seja, não se trata de uma categorização unicamente geográfica, a partir da distribuição física dos grupos mais ou menos próximos da organização. Fortes (2003) aborda o termo stakeholder, entendendo que esse se refere a indivíduos e grupos de interesse que exercem pressão sobre as ações estratégicas das organizações e podem ser afetados de diferentes maneiras pelas decisões. O autor apresenta uma série de tipos de pesquisa que podem ser realizadas para traçar o perfil dos públicos, apreciar seu comportamento, conhecer suas aspirações, atitudes e opiniões. Entre as que podem ser realizadas com diferentes públicos estão: pesquisa etnográfica, participante e pesquisa-ação, pesquisa de atitude, grupos focais, pesquisa bibliográfica, enquetes e conversas informais (Fortes, 2003).

Numa perspectiva empresarial, França (2012) entende públicos como grupos organizados de diferentes setores (públicos, sociais, econômicos) que podem autorizar a constituição ou oferecer o suporte necessário para o desenvolvimento dos negócios das organizações. Ao compreender que a essência de relações públicas é ter a capacidade de se relacionar bem com os diversos públicos, visando vantagens mercadológicas e

institucionais, o autor considera fundamental o mapeamento detalhado das relações estabelecidas entre organização-públicos e de suas significações no contexto operacional da organização. O pesquisador salienta que “[...] todo trabalho de classificação exige reflexão e metodologia no procedimento a ser adotado” (França, 2012, p. 95).

Ao defender a necessidade da pesquisa sobre o conceito do objeto, França (2012) apresenta a metodologia aplicada por ele para identificar os públicos com os quais as organizações, nacionais e multinacionais, de grande porte na região sudeste do Brasil, se relacionam e como se dá o relacionamento entre esses agentes. O autor menciona que as técnicas qualitativas são as mais seguras quando se têm esses objetivos. Para tanto, considerou entrevistas com executivos da alta administração das organizações. O instrumento de coleta de dados utilizado foi um roteiro formado por 25 perguntas. França (2012) observou elementos fundamentais, sendo eles: identificação dos tipos de públicos e os objetivos da relação, grau de importância, duração, modo, prioridade e expectativas dos relacionamentos. As variáveis trabalhadas pelo autor foram: relação, relacionamento, inter-relacionamento, interdependência, participação e motivação.

Após a coleta de todos os dados é possível construir esquemas indicativos de relacionamentos conforme os objetivos da pesquisa. O autor cita quatro modelos.

Modelo 1: tipo de público, tipo de relacionamento, objetivos da empresa, classificação, resultados esperados (expectativas da empresa), expectativas do público.

Modelo 2: tipo de público, tipo de relacionamento, objetivos da empresa, classificação, resultados esperados pela empresa.

Modelo 3: tipo de público, tipo de relacionamento, objetivos da empresa, classificação, natureza temporal da relação, resultados esperados, expectativas do público.

Modelo 4: Relação dos públicos com a organização. Aplicam-se os mesmos parâmetros, porém, em ordem inversa: tipo de público (empregados), tipo de relacionamento com a empresa, objetivos dos empregados em relação à empresa, classificação, expectativas dos empregados em relação à empresa (França, 2012, p. 96).

Para França (2012), o conhecimento dos públicos ocorre logicamente a partir de três critérios de relacionamento. 1) Grau de dependência jurídica ou situacional da organização perante seus públicos, a fim de viabilizar sua constituição, existência e permanência no ambiente, mantendo sua produtividade. 2) Grau de participação dos públicos nos negócios da organização, na defesa de seus interesses e na sua promoção institucional. 3) Grau de interferência que determinado público pode exercer sobre a organização e suas atividades. A partir da conceituação lógica é possível formar redes de relacionamento específicas divididas em três categorias, conforme se detalha a seguir.

Na categoria 1 estão os públicos essenciais, ligados juridicamente à organização, ou não. Ela depende deles para sua existência e atuação. Segmentam-se em constitutivos, que fornecem recursos básicos para a organização e a empreendem executando as atividades-fim; e em não-constitutivos, que viabilizam a existência da organização, mantendo a produtividade e colaborando para as atividades-fim. Na categoria 2, estão os públicos não-essenciais: redes de interesse específico que possuem maior ou menor grau de participação na organização e prestam apenas serviços externos. A categoria 3 abrange as redes de interferência: concorrentes que atuam com os mesmos objetivos e características da organização; redes de comunicação de massa (impressa, eletrônica e digital) que podem interferir na opinião pública e redes de ativistas e ideológicas, estruturadas nacional e internacionalmente, atingem a opinião pública em defesa de diferentes causas. França (2012) aponta que a classificação de públicos pode variar conforme cada tipo de organização e sua área de atuação.

Considerando os processos de comunicação pública, Henriques (2017, p. 57) se refere a públicos “[...] como formas abstratas e dinâmicas de experiência e de sociabilidades que se formam em função da problematização de acontecimentos e ações que afetam os sujeitos”. O autor compreende públicos como entes relacionais e elementos centrais do processo, apresentando três dimensões distintas e interligadas para sua constituição: a cognitiva, a performática e a organizativa.

A cognitiva possibilita que o público se perceba como tal, num processo de auto formação e autoafirmação que abarca a compreensão de problemas numa dimensão coletiva e pública. Vários problemas desafiam os públicos nessa dimensão, entre eles: a falta de informação prestada aos públicos, de disponibilidade de dados e de transparência; a distribuição desigual dos saberes e a superabundância da informação na atualidade que pode diluir excessivamente os conhecimentos sobre uma questão como também desviar o foco sobre aspectos centrais relevantes. A dimensão performática se refere às diferentes possibilidades de expressão do público – desde os modos mais difusos na conversação cotidiana até as ações coletivas mais organizadas – como por exemplo, protestos, manifestações, passeatas, etc. A dimensão organizativa trata das diferentes formas que os públicos tendem a assumir. Um público toma forma, antes de tudo, pela imaginação (de si mesmo, dos outros sobre ele e dele sobre os outros). Nessa dimensão está o dilema da institucionalização dos públicos em estruturas estáveis, o que tende a engessar a sua movimentação. Porém, a publicação de Henriques (2017) não visou o debate das práticas metodológicas para identificação e mapeamento dos públicos.

De forma geral, as múltiplas abordagens sobre públicos na área de Relações Públicas revelam que não há uma classificação definitiva sobre o assunto. Trata-se de um tema complexo que pode ser abordado de diferentes formas a depender dos vieses teóricos e metodológicos. Além disso, há uma relação direta entre entendimento e classificação de públicos com o contexto e característica organizacionais de cada contexto temporal da sociedade.

## **4 ELABORAÇÃO DO MAPEAMENTO E DIAGNÓSTICO DOS PÚBLICOS DE INTERESSE E RESULTADOS**

Entre as metas a serem desenvolvidas pela Equipe de Comunicação do Programa CAPAGIIC-Saúde estava a 13.2 Capacitação teórico-prática para mapeamento e estudo de públicos de interesse. O objetivo desta meta era elaborar o manual de comunicação

para relacionamento com os públicos de interesse por meio da identificação de perfis desses e do desenvolvimento de competências do Núcleo de Comunicação/SAA/SE/MS.

A execução da Meta 13.2 foi iniciada em março de 2022, concomitante com a Meta 13.1 Capacitação teórico-prática para elaboração e implementação de Plano de Comunicação, a qual serviu de referência para a execução das metas 13.2 e 13.5 Capacitação teórico-prática sobre Assessoria de Comunicação, ambas em andamento no ano de 2024. A Meta 13.2 prevê a entrega de dois produtos, sendo eles o relatório contendo o mapeamento e diagnóstico dos públicos de interesse (entregue em 2023) e o Manual de Relacionamento com os Públicos.

Para dar conta da Meta 13.2 foram realizados encontros com periodicidade quinzenal entre a equipe de Comunicação do CAPAGIIC-Saúde e o Núcleo de Comunicação/SAA/SE/MS. Os encontros tiveram duração média de 1h30min e foram realizados no formato on-line, via plataforma MS Teams. Também foram feitas duas intervenções presenciais junto à equipe do NUCOM/SAA/SE/MS, em junho e em outubro de 2023. Ao longo do período foram desenvolvidos conteúdos de suporte à elaboração do Relatório e do Manual, tais como: conceitos, classificações e técnicas quantitativas e qualitativas para pesquisas com públicos estratégicos, técnicas de comunicação dirigida, planejamento e organização de eventos.

No início do trabalho entre o NUCOM e a equipe do CAPAGIIC-Saúde, identificou-se a necessidade de desenvolver um plano de comunicação que tanto resgatasse o entendimento de comunicação estratégica na própria equipe quanto junto aos públicos com os quais se relaciona. Após várias reuniões de trabalho e ações de capacitação sobre o que são públicos estratégicos e sua função na perspectiva de comunicação estratégica, chegou-se a uma metodologia para identificação e classificação de públicos, a qual atendesse às necessidades e realidade da equipe do NUCOM/SAA/SE/MS. Nesse contexto, vale destacar que foi uma opção da equipe de Comunicação do Capagiic-Saúde não partir de uma classificação já existente e adotá-la para os públicos de interesse do NUCOM. Isso porque, entendeu-se que a construção colaborativa, a



partir da realidade do local, poderia trazer maiores contribuições a médio e longo prazo, na medida que as pessoas conseguiriam se enxergar mais nesse contexto.

Após as capacitações, a equipe do NUCOM, orientada pela equipe de Comunicação do Capagiic-Saúde foi incumbida de mapear, de forma simples, através de uma lista, os públicos com os quais a SAA/SE/MS relacionava-se. Nessa dinâmica, identificou-se um conjunto formado por 16 públicos de interesse com os quais a SAA se relaciona e para os quais deveriam ser pensadas estratégias específicas de comunicação.

Em um segundo momento, esses públicos identificados na primeira etapa foram agrupados em níveis estratégicos de relacionamento, por cores. A cor verde foi utilizada para remeter à ideia de um grupo de públicos que merece atenção máxima do ponto de vista das estratégias de comunicação. Os públicos do grupo de cor amarela estão em nível intermediário, influenciando na estratégia de comunicação, ainda que não de forma decisiva. Já os públicos representados pela cor vermelha não interferem nas estratégias de comunicação, mas são um grupo sobre o qual dever-se-ia buscar mais informações. A categorização por cores mostrou-se interessante no sentido de buscar uma melhor visualização pela equipe do Nucom. Os níveis definidos foram:

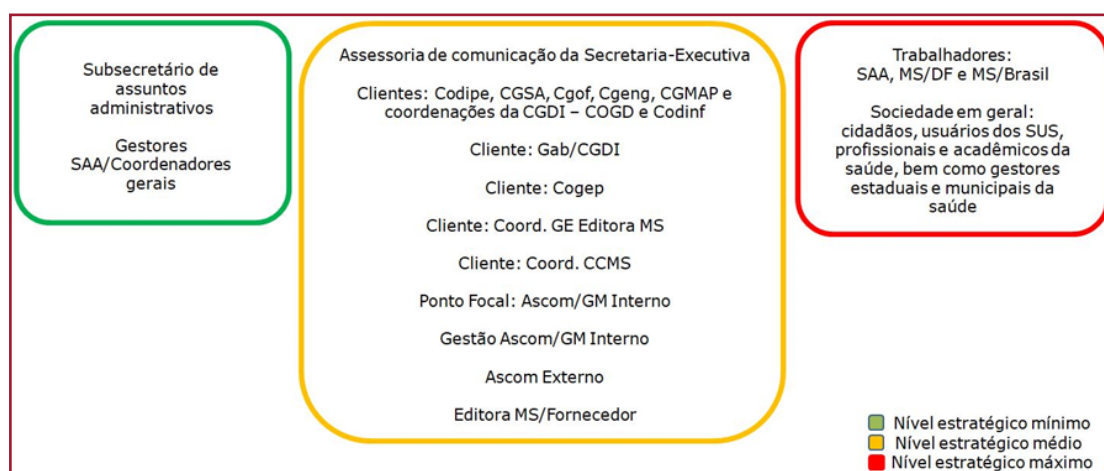
Nível verde - representa nível estratégico máximo: públicos que têm alto poder de influência nas ações e atividades da NUCOM, atingindo diretamente sua missão, visão e resultados. Podendo ser classificados como interno, de voz, de opinião, de decisão, de consulta e consciente (Hirschman, 1970; Grunig; Hunt, 1984; Matrat; Carin, 1968; Simões, 1995; 2001; Fortes, 2003).

Nível amarelo - representa nível estratégico médio: públicos que merecem atenção do NUCOM, pois influenciam de algum modo na execução de suas atividades, já que viabilizam a divulgação de ações, informações e serviços. Alguns desses públicos possuem uma frequência constante na rotina diária da NUCOM, o que os faz mais influentes. As relações, por vezes conflituosas, podem afetar o alcance de resultados. Podendo ser classificados como interno, de lealdade, de voz, ativo, consciente, de opinião e de comportamento (Hirschman, 1970; Grunig; Hunt, 1984; Matrat; Carin, 1968; Simões, 1995; 2001; Fortes, 2003).

Nível vermelho - representa nível estratégico mínimo (alerta): públicos identificados pelo NUCOM, porém pouco se sabe sobre eles. Neste momento se ausentam do sistema relacional. Não são ativos, apenas receptores de informação. Composto por pessoas que são atingidas pelas atividades do NUCOM, mas não as reconhecem de modo efetivo. Apesar de serem entendidos como uma das razões para a existência do NUCOM na estrutura do MS, atualmente seus interesses são teoricamente considerados na estratégia. Ou seja, não se dispõe de informações consolidadas sobre esses públicos. Podendo ser classificados como interno, externo, de saída e latente (Hirschman, 1970, Grunig; Hunt, 1984, Fortes, 2003).

A Figura 1, a seguir, sistematiza a visão geral dos públicos por nível. Destaca-se que esta foi a primeira vez que a equipe do NUCOM conseguiu ter clareza sobre todos os públicos para o qual desenvolvia ações de comunicação e relacionamento. Esse esquema também possibilitou identificar quais públicos estavam sendo mais ou menos priorizados e onde o planejamento de comunicação precisaria se concentrar.

**Figura 1** – Resumo dos níveis estratégicos de relacionamento com os públicos



Fonte: Planejamento Estratégico de Comunicação 2023 - 2026 (NUCOM, 2023)

Feita a identificação dos públicos e sua classificação em níveis estratégicos de relacionamento, procedeu-se à caracterização e detalhamento de cada um dos públicos individualmente. Esta etapa tanto serviu de validação das etapas anteriores

quanto também foi útil para a validação dos públicos em seus respectivos níveis. O processo resultou em um quadro contendo o conjunto de públicos mapeados e informações correspondentes, sendo elas: quem é o público, a função e o objetivo da comunicação, o modo como se estabelece a relação, a frequência de comunicação, o canal e o motivo do relacionamento estabelecido.

Quanto às funções de comunicação, os públicos foram caracterizados como: 1) Gestão/Administração: Planejar e implementar planos, projetos e ações específicas de comunicação, visando a estratégia organizacional macro; 2) Assessoria: Dar suporte ao processo decisório, em relação a processos, pessoas e sistemas, visando prevenir e/ou evitar conflitos; e 3) Assistente/Analista: implementar ações em áreas específicas visando à comunicação com públicos diversos como divulgação, promoção, marketing, etc.

No que diz respeito aos objetivos de comunicação pretendidos, a caracterização de cada público foi feita a partir das seguintes categorias: 1) Dialogar: Estabelecer relações, criar vínculos duradouros. Comunicação de mão-dupla; 2) Persuadir: Argumentar visando à tomada de decisão; e 3) Informar/Comunicar: Reduzir incerteza, trazer conhecimento novo.

Quanto à classificação, adotaram-se como categoria para os públicos: 1) De voz: buscam ser ativos perante as práticas do NUCOM, influenciando políticas e resultados; 2) De saída: se ausentam do sistema relacional; 3) De lealdade: buscam contribuir para a conquista dos objetivos do NUCOM, sem interferir nas tomadas de decisão; 4) Ativo: formado por indivíduos que são afetados pelas atividades do NUCOM, a reconhecem e fazem algo a respeito; 5) Consciente: são afetados pelas atividades do NUCOM e reconhecem sua existência e causa; 6) Latente: composto por pessoas que são atingidas pelas atividades do NUCOM, mas não as reconhecem de modo efetivo; 7) De decisão: detêm poder de determinar algo sobre a existência do NUCOM e suas iniciativas, juridicamente e legalmente, autorizando suas atividades; 8) De comportamento: executam as atividades do NUCOM, cumprindo com suas finalidades; 9) De opinião: tem poder de influência sobre as ações do NUCOM, mas não fazem parte de sua estrutura interna; 10) De consulta: interferem de algum modo

na tomada de decisão, suas opiniões devem ser consideradas importantes para a efetividade das ações e atividades do NUCOM.

Como exemplo, cita-se o caso do público Trabalhadores da SAA, cuja função de comunicação foi caracterizada como Assistente/Analista, o objetivo de comunicação como Informar/Comunicar e a Classificação como Interno, de saída e latente. Significa dizer que se trata de um público de interesse para o qual a área de Comunicação da SAA dá suporte a processos decisórios e com o qual implementa ações visando divulgação e promoção. Além disso, as estratégias de comunicação e relacionamento com este público visam divulgar as ações, serviços e produtos das coordenações da SAA, visando atender demandas internas. É um público interno (está dentro do escopo da SAA), de saída porque podem se ausentar do sistema relacional e latente porque trata-se de pessoas atingidas pelas ações de comunicação do Nucom, mas que não necessariamente as reconhecem.

Todos os públicos mapeados foram considerados stakeholders, uma vez que podem afetar ou são afetados pela realização dos objetivos do NUCOM. Podem ser vistos como oportunidades ou ameaças de acordo com o contexto (Freeman 1984, Friedman; Miles, 2006). Assim sendo, a depender da estratégia de planejamento do NUCOM, os públicos podem ser realocados em níveis estratégicos distintos dos que foram apresentados. Portanto, o exercício de revisão e posicionamento dos públicos em relação às estratégias deve ser permanente.

A etapa final do trabalho consistiu do planejamento de ações específicas para cada público, alicerçadas na metodologia de planejamento estratégico de comunicação desenvolvida na meta 13.1. De forma geral, o mapeamento dos públicos permitiu que se identificasse a necessidade de coleta de informações com alguns públicos em especial, a criação de fluxos e processos de formalização de demandas de comunicação, a necessidade de capacitar a equipe do NUCOM para novas tecnologias e a distinção entre atividades estratégicas, táticas e operacionais.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve por objetivo apresentar o processo de mapeamento e estudo de públicos de interesse do NUCOM/SAA/SE/MS, realizado pela equipe de Comunicação do Capagiic-Saúde. De forma geral, avalia-se que a Meta 13.2 possibilitou a ampliação das habilidades e das competências dos integrantes da equipe do NUCOM/SAA/SE/MS, no que diz respeito aos conceitos, classificações e técnicas quantitativas e qualitativas para pesquisas com públicos estratégicos, técnicas de comunicação dirigida, planejamento e organização de eventos. Por meio da experiência e trabalho em conjunto entre a equipe de Comunicação CAPAGIIC-Saúde e o NUCOM foi possível identificar a importância do mapeamento de públicos para o planejamento de comunicação e do respeito à realidade e vivência organizacional do contexto.

O trabalho desenvolvido pela equipe de Comunicação CAPAGIIC-Saúde alcançou bons resultados em termos técnicos e profissionais na medida em que contribuiu para a ampliação do olhar do NUCOM sobre o relacionamento da SAA com seus públicos de interesse. Segundo relatos da própria equipe, a identificação e compreensão das características de cada público foi determinante para o planejamento de ações e para a priorização de frentes de trabalho que possibilitaram uma comunicação mais efetiva e alinhada às necessidades organizacionais.

A opção da equipe de Comunicação CAPAGIIC-Saúde de não partir de uma classificação já existente de públicos estratégicos para o trabalho com o NUCOM também se mostrou positiva. Na medida que, com base em todas as concepções teóricas e metodologias de entendimento e classificação de públicos, a equipe do NUCOM construiu um caminho adequado a sua realidade e perfil de públicos, a condução do trabalho e aderência à proposta também foram facilitadas. Evidentemente que não se trata de uma metodologia nova de conceituação e classificação de públicos, na medida em que ela está alicerçada em vários estudos já realizados. Contudo, pode-se dizer que é uma proposta autoral, que une o que há disponível em termos de literatura e estudos anteriores com uma prática atual, no contexto de uma organização pública.

Por fim, considera-se que a execução do trabalho de forma progressiva permitiu que todos os participantes se envolvessem ativamente em cada fase. A aplicação criteriosa do conceito de *service-learning* proporcionou uma experiência educacional prática e contínua, adaptando-se às demandas da conjuntura. A colaboração entre as equipes desempenhou um papel fundamental nos resultados alcançados. Atualmente, a equipe de comunicação do CAPAGLIC-Saúde segue seu trabalho, mantendo a proposta de aprendizado contínuo tanto na continuidade da meta de elaboração do Manual de Relacionamento com os Públicos, quanto de outras a serem executadas até dezembro de 2024.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, C. T. d. S. **Psicossociologia das relações públicas**. São Paulo: Loyola, 1989.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 29 mar. 2024.
- BRASIL. Decreto nº 10.426, de 16 de julho de 2020. Dispõe sobre a descentralização de créditos entre órgãos e entidades da administração pública federal integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, por meio da celebração de termo de execução descentralizada. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=10426&ano=2020&ato=f78c3YE9EMZpWT5ac>. Acesso em: 29 mar. 2024.
- BRASIL. **Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994**. Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1994]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8958.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8958.htm). Acesso em: 29 mar. 2024.
- FELTEN, P.; CLAYTON, P. H. Service-learning. **New directions for teaching and learning**, [S. l.], n. 128, p. 75-84, winter 2011.
- FORTES, W. G. **Relações Públicas: processo, funções, tecnologia e estratégias**. 2. ed. São Paulo: Summus, 2003.
- FRANÇA, F. **Públicos: como identificá-los em nova visão estratégica**. 3. ed. São Caetano do Sul: Yendis, 2012.
- FREEMAN, R. . **Strategic management: a stakeholder approach**. Boston, MA: Pitman, 1984.
- FRIEDMAN, A. L.; MILES, S. **Stakeholders: Theory and Practice**. [S. l.]: OUP Oxford, 2006.
- GRUNIG, J. E.; HUNT, T. **Managing Public Relations**. [S. l.]: Holt, Rinehart and Winston, 1984. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/322802009\\_Managing\\_Public\\_Relations](https://www.researchgate.net/publication/322802009_Managing_Public_Relations). Acesso em: 24 mar. 2024.



HENRIQUES, M. Si. Dimensões dos públicos nos processos de comunicação pública: formas de conhecimento, ação e organização. *In*: SCROFERNEKER, C. M. A.; AMORIM, L. R. de. **(Re) leituras contemporâneas sobre comunicação organizacional e relações públicas**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2017. p. 53-66. Insira a paginação para completar a referência.

HIRSCHMAN, A. **Exit, voice and loyalty**: responses to decline in firms, organizations and states. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1970.

MARTINS, M. R. **Mapeamento de Públicos Estratégicos para iniciativas brasileiras universitárias de arquivamento da web no âmbito acadêmico**: uma projeção para a Universidade Federal do Rio Grande do Sul e seu Programa de Pós-Graduação em Comunicação, 2019. 125 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Informação) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Informação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/189170>. Acesso em: 13 mar. 2023.

MARTINS, M. R. **Personas**: os perfis do público usuário das Ciências Biológicas: ecologia para iniciativas em defesa do movimento brasileiro para o acesso aberto aos dados de pesquisa. Porto Alegre. 216 f. Tese (Doutorado em Comunicação) – Programa de Pós-graduação em Comunicação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2023. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/257518>. Acesso em: 29 mar. 2024.

MARTINS, M. R.; ROCKEMBACH, M. Mapeamento de públicos para iniciativas acadêmicas de arquivamento da web. **Revista brasileira de ciências da comunicação**, São Paulo, v. 43, n. 1, p. 71-88, jan. 2020. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1809-58442020000100071&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1809-58442020000100071&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 13 mar. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/1809-5844202014>.

MATRAT, L.; CARIN, A. **As relações públicas**: motor da produtividade. Lisboa: Sampedro, 1968

MÍGUEZ-GONZÁLEZ, M. I. Teoría situacional de los públicos: las nuevas aportaciones desde la década de los noventa. **Comunicación y sociedad**, Pamplona, v. 19, n. 2, p. 133-162, 2006. Disponível em: <https://revistas.unav.edu/index.php/communication-and-society/article/view/36309/30763>. Acesso em: 13 mar. 2023.

NUCOM - Núcleo de Comunicação da Subsecretaria de Assunto Administrativos (SAA) da Secretaria Executiva (SE) do Ministério da Saúde (MS). **Planejamento Estratégico de Comunicação 2023 - 2026**. Equipe de Comunicação do TED CAPAGIIC-Saúde 4.0 da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2023.

SIGMON, R. Service-learning: three principles. **Synergist (National Center for Service Learning)**, [S. l.], v. 8, p. 9-11, 1979.

SIMÕES, R. P. **Relações Públicas e Micropolítica**. São Paulo: Summus, 2001.

SIMÕES, R. P. **Relações públicas**: função política. 3. ed. São Paulo: Summus, 1995.

UFRGS – UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Estatuto Regimento Geral**. Porto Alegre: UFRGS, 1994. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/ufrgs/a-ufrgs/estatuto-e-regimento>. Acesso em: 05 mar. 2024.



UFRGS – UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Resolução nº 75 de 2019, do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão**. Porto Alegre: UFRGS, 2019. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/prorext/wp-content/uploads/2023/12/Res-75-Normas-Gerais-para-Atividades-de-Extensao-Alterada-37-2023.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2024.

## CONTRIBUIÇÕES DOS AUTORES

### 1 – Ana Karin Nunes

Graduada em Comunicação Social – Relações Públicas pela Universidade de Santa Cruz do Sul, mestre em Comunicação Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professora na Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
<https://orcid.org/0000-0001-6683-2633> • [ana.karin@ufrgs.br](mailto:ana.karin@ufrgs.br)  
Contribuição: Escrita.

### 2 – Marina Rodrigues Martins

Graduada em Comunicação Social pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos, mestre em Comunicação e Informação e doutora em Comunicação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professora na Universidade do Vale do Rio dos Sinos  
<https://orcid.org/0000-0002-6815-815X> • [mrodriguesmartins@gmail.com](mailto:mrodriguesmartins@gmail.com)  
Contribuição: Escrita.

## COMO CITAR ESTE ARTIGO

NUNES, A. K.; MARTINS, M. R. Mapeamento e estudo de públicos de interesse em organizações públicas: aprendizados do Programa de Extensão Capagiic-Saúde. **Experiência. Revista Científica de Extensão**, v. 11, e87349, 2025. DOI: <https://doi.org/10.5902/2447115187349>. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/experiencia/article/view/87349>. Acesso em: xx/xx/xx.