

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

RAÍSSA SORAIA MENDONÇA DE MENEZES

A COMUNICAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE LEGITIMIDADE NA SEGURANÇA
PÚBLICA: FUNDAMENTOS PARA A ATUAÇÃO DA POLÍCIA RODOVIÁRIA
FEDERAL

SÃO CRISTÓVÃO – SE

2026

Raíssa Soraia Mendonça de Menezes

**A COMUNICAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE LEGITIMIDADE NA
SEGURANÇA PÚBLICA: FUNDAMENTOS PARA A ATUAÇÃO DA POLÍCIA
RODOVIÁRIA FEDERAL**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Sergipe como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito do Programa de Pós-Graduação em Direito (PRODIR), na linha de pesquisa “Eficácia dos Direitos Fundamentais e seus reflexos nas Relações Sociais e Empresariais”.

Orientadora: Profa. Dra. Luciana de Aboim Machado.

Coorientadora: Profa. Dra. Viviane Coêlho de Sellos-Knoerr.

São Cristóvão – SE

2026

Raíssa Soraia Mendonça de Menezes

**A COMUNICAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE LEGITIMIDADE NA
SEGURANÇA PÚBLICA: FUNDAMENTOS PARA A ATUAÇÃO DA POLÍCIA
RODOVIÁRIA FEDERAL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Direito da
Universidade Federal de Sergipe
(PRODIR/UFS) à seguinte Banca
Examinadora.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Luciana de Aboim Machado
Universidade Federal de Sergipe (UFS)

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Sello-Knoerr
Universidade de Curitiba (UNICURITIBA)

Prof. Dr. Henrique Ribeiro Cardoso
Universidade Federal de Sergipe (UFS)

Prof. Dr. José Barroso Filho
Ministro do Superior Tribunal Militar (STM)
Università mediterranea di Reggio Calabria / UNICURITIBA

São Cristóvão – SE

2026

À minha filha **Maya**, que me transmite o
sentido mais afetuoso da comunicação.

AGRADECIMENTOS

A busca pelo conhecimento e o anseio por me comunicar são coisas que permeiam minha vida desde muito cedo. A conclusão desta etapa representa apenas uma parcela de um processo contínuo de construção pessoal, acadêmica e profissional que venho desenvolvendo ao longo dos anos e que teve a participação de diversos atores.

Inicialmente, registro meu agradecimento à Universidade Federal de Sergipe, minha casa desde a graduação em Direito. Ato contínuo, agradeço ao Programa de Pós-graduação em Direito, por ter me recebido com presteza para a realização do Mestrado, fundamental para alavancar minha sede de conhecimento e estreitar novos laços comunicativos.

Dirijo um agradecimento especial à minha orientadora, Professora Doutora Luciana de Aboim Machado, por ter despertado o meu interesse pela comunicação e por ter respeitado minhas escolhas e me acolhido novamente como sua orientanda. As pesquisas, as participações nos eventos, as publicações em revistas, as aulas de estágio e tantos outros momentos foram relevantes para chegarmos até aqui, sempre sob sua orientação atenta.

Agradeço ainda aos membros da Banca Examinadora: a Profa. Dra. Viviane Coêlho de Sellos-Knoerr, com quem pude contar também como coorientadora, facilitando meus caminhos na pesquisa; ao Prof. Dr. Henrique Ribeiro Cardoso, a partir do qual me aprofundei na teoria de Jürgen Habermas e direcionei para o âmbito da segurança pública; ao Ministro do Superior Tribunal Militar (STM) José Barroso Filho, pela oportunidade de estar presente e contribuir com sua vasta experiência para a melhoria deste trabalho.

Agradeço também à Polícia Rodoviária Federal, instituição da qual faço parte desde 2019, já carregando tantas lições e oportunidades de crescimento pessoal e profissional. O núcleo desta pesquisa surgiu da observância, no trabalho diário, das mais variadas competências institucionais. Manifesto minha gratidão à Superintendência da Polícia Rodoviária Federal em Sergipe, na pessoa do Superintendente Vladimir Cardoso Hilário, que acolheu e incentivou com entusiasmo meu desejo de ingressar no mestrado, bem como a todos os colegas que, direta ou indiretamente, contribuíram para que essa jornada fosse possível.

Escrever sobre comunicação exige, antes de tudo, exercitá-la com frequência, compreendendo suas nuances e reconhecendo a importância dos interlocutores que a constroem. Passo a agradecer a todos que estiveram ao meu lado nesse percurso.

À minha filha Maya, que, muitas vezes, tentou se comunicar do seu jeitinho, carinhoso e insistente, em busca de atenção, e precisou se contentar com abraços e beijos apressados. Obrigada por ser tão amorosa e compreensiva, mesmo tão pequenina; você me traz força, alegria e coragem para continuar buscando ser melhor todos os dias.

Ao meu companheiro de vida Breno, com quem a comunicação traduz momentos de leveza, amor e desafio. Obrigada por apoiar meus sonhos, por ser esse pai incrível que divide as responsabilidades e por me proporcionar risadas mesmo nos dias de estresse.

À minha mãe Sônia, fonte de inspiração. Nossa comunicação pode variar, mas é sempre cheia de admiração e afeto. Obrigada por ser a melhor rede de apoio que eu poderia ter tanto nos estudos quanto como avó amorosa de Maya.

Ao meu pai Romualdo, pelo incentivo constante aos estudos. Obrigada por me permitir crescer com uma personalidade comunicativa, forte e independente desde a infância.

Aos meus irmãos Rani e Rômulo e à tia Stephanie, com os quais a comunicação é sincera e divertida. Obrigada por serem as tias e dindo perfeitos para auxiliarem a mamãe no cuidado com Maya quando precisava me concentrar na escrita.

Aos meus avós Maria Ducéu (in memoriam), João Lemos (in memoriam), Jacira e Faustino, que sempre incentivaram a me expressar e a conquistar autonomia.

Aos meus amigos do Mestrado, Ariel e Isaac, que tornaram a caminhada da pós-graduação mais leve, por meio de uma comunicação bem-humorada, sincera e acolhedora.

Às minhas amigas “Lulus”: Amanda, Bárbara, Luana, Mariana, Marina, Mirela, Paula e Shirley, por compartilharem as melhores fofocas que me distraíam em dias tensos.

Aos meus amigos Andréa, Carla, Marcel e Márcio, pela comunicação descontraída e por acompanharem minhas aventuras nesses anos de mestrado.

Aos amigos(as) concurseiros(as) da @concurseirabencoada, onde eu desabafei por tantas vezes e encontrei apoio em forma de comunicação virtual.

Aos demais familiares, amigos, colegas do mestrado e pessoas de tantos locais pelos quais passei, minha gratidão por contribuírem, de alguma forma, para a construção do meu próprio modo de me comunicar.

Por fim, agradeço a Deus e à Nossa Senhora, com os quais converso abertamente todas as noites, seja para pedir seja para agradecer. Obrigada por sustentarem minha fé nos momentos mais difíceis e por serem a base de todas as minhas vitórias.

RESUMO

A comunicação constitui elemento central das relações sociais e institucionais, ultrapassando a função instrumental de transmitir informações para assumir papel estruturante na produção de sentidos, no reconhecimento recíproco e na construção da legitimidade. Não obstante essa centralidade, na sociedade contemporânea, e, de modo especial, no âmbito da Administração Pública, ainda persistem práticas autoritárias, caracterizadas pela imposição unilateral de decisões, pela fragilização de espaços de escuta e pela tendência de reduzir a comunicação a mecanismos de divulgação institucional. Tal cenário evidencia a necessidade de superação de modelos tradicionais, exigindo a incorporação de uma racionalidade comunicativa aos processos decisórios, com ênfase no diálogo, na argumentação e na inclusão dos cidadãos como interlocutores legítimos. Nesse contexto, destacam-se as contribuições teóricas de Jürgen Habermas, cujas teorias do agir Comunicativo e do discurso oferecem fundamentos normativos e analíticos para uma atuação administrativa com foco na argumentação racional e na igualdade de participação. A segurança pública, tradicionalmente estruturada sob um modelo repressivo e verticalizado, configura-se como um dos campos institucionais mais sensíveis à necessidade de ressignificação de suas práticas. Tal transformação revela-se ainda mais imprescindível diante do seu reconhecimento como direito fundamental e de sua estreita vinculação aos princípios da dignidade da pessoa humana e da cidadania. Inserida nesse cenário, a Polícia Rodoviária Federal (PRF) tem ampliado gradualmente seu escopo de atuação, desenvolvendo iniciativas voltadas à prevenção, à educação, à proteção, à participação social e ao respeito aos direitos humanos. Embora persistam desafios, vislumbra-se ambiente propício à consolidação de práticas comunicativas mais qualificadas, capazes de fortalecer a confiança social e a legitimidade da autoridade policial. Diante disso, a presente pesquisa propõe analisar de que forma a comunicação pode atuar como instrumento de legitimidade da segurança pública no contexto democrático brasileiro, tomando como recorte empírico a atuação da Polícia Rodoviária Federal. Para tanto, adota-se uma metodologia de abordagem qualitativa, baseada em revisão bibliográfica e documental, com objetivos exploratórios e analíticos.

Palavras-chave: confiança; participação social; estado democrático de direito; racionalidade comunicativa; segurança pública.

ABSTRACT

Communication constitutes a central element of social and institutional relations, going beyond the instrumental function of transmitting information to assume a structuring role in the production of meaning, in mutual recognition, and in the construction of legitimacy. Despite this centrality, in contemporary society—and particularly within Public Administration—authoritarian practices still persist, characterized by the unilateral imposition of decisions, the weakening of spaces for listening, and the tendency to reduce communication to mechanisms of institutional dissemination. Such a scenario highlights the need to overcome traditional models, requiring the incorporation of communicative rationality into decision-making processes, with emphasis on dialogue, argumentation, and the inclusion of citizens as legitimate interlocutors. In this context, the theoretical contributions of Jürgen Habermas stand out, particularly through the theories of communicative action and discourse, which provide normative and analytical foundations for administrative practices focused on rational argumentation and equality of participation. Public security, traditionally structured under a repressive and verticalized model, emerges as one of the institutional fields most sensitive to the need for the re-signification of its practices. Such transformation becomes even more imperative given its recognition as a fundamental right and its close connection to the principles of human dignity and citizenship. Within this context, the Polícia Rodoviária Federal (PRF) has gradually expanded its scope of action, developing initiatives aimed at prevention, education, protection, social participation, and respect for human rights. Although challenges persist, a favorable environment can be perceived for the consolidation of more qualified communicative practices capable of strengthening social trust and the legitimacy of police authority. In light of this, the present research proposes to analyze how communication can function as an instrument of legitimacy in public security within the Brazilian democratic context, taking the actions of the Federal Highway Police as its empirical focus. To this end, a qualitative methodological approach is adopted, based on bibliographic and documentary review, with exploratory and analytical objectives.

Keywords: *trust; social participation; democratic rule of law; communicative rationality; public security.*

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BDDHs - Bases Descentralizadas de Direitos Humanos
CF – Constituição Federal
CGCOM – Coordenação-Geral de Comunicação Institucional
CGDH - Coordenação-Geral de Direitos Humanos
CGU – Controladoria-Geral da União
CONASP - Conselho Nacional de Segurança Pública
CONSEG - Conferência Nacional de Segurança Pública
CNV - Comunicação não violenta
CTB - Código de Trânsito Brasileiro
DNER - Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
EDHs - Escritórios de Direitos Humanos
Fala.BR – Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação
FBSP - Fórum Brasileiro de Segurança Pública
FENAPRF - Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais
FUNAI - Fundação Nacional dos Povos Indígenas
FUNPRF – Fundo Nacional da PRF
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
LAI – Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011)
ONU – Organização das Nações Unidas
PEC – Proposta de Emenda à Constituição
PRF – Polícia Rodoviária Federal
SIC – Serviço de Informação ao Cidadão
SNDH - Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
2. A COMUNICAÇÃO NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA: BASES TEÓRICAS ACERCA DOS MODOS DE SE RELACIONAR.....	18
2.1 Aportes teóricos sobre a comunicação na atualidade a partir da linguagem, da argumentação e da busca por entendimento.....	18
2.2 Os tipos de comunicação mais comuns e suas diferentes abordagens.....	27
2.3 Aspectos para delimitação de um conceito para a comunicação pública.....	35
3. A COMUNICAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE LEGITIMIDADE DO AGIR ESTATAL À LUZ DO PENSAMENTO HABERMESIANO.....	47
3.1 A crise da legitimidade do Estado e os desafios da democracia contemporânea.....	47
3.2 Fundamentos da Teoria do Agir Comunicativo e da Teoria do Discurso de Jürgen Habermas.....	56
3.3 A comunicação como instrumento de legitimidade na perspectiva de Habermas.....	66
4. O DESAFIO DA LEGITIMIDADE DA SEGURANÇA PÚBLICA: A COMUNICAÇÃO INSERIDA NA ATUAÇÃO DA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL.....	78
4.1 O modelo de Segurança Pública legitimado no Estado Democrático de Direito.....	78
4.2 A PRF como agente de cidadania e de legitimidade do Estado.....	90
4.3 Potencial expansivo da comunicação para a consolidação da legitimidade da PRF.....	103
5. CONCLUSÕES.....	120
6. REFERÊNCIAS.....	123

1. INTRODUÇÃO

A comunicação pode ser compreendida como um processo dinâmico pelo qual os sujeitos compartilham informações, significados e argumentos. Mais do que simples transmissão de mensagens, trata-se de uma prática social fundada na produção compartilhada de sentido e no reconhecimento recíproco entre os interlocutores. Comunicar é também um ato de construção da realidade social, pois é por meio da linguagem e da interação que os sujeitos interpretam o mundo, expressam seus desejos, compartilham necessidades, identificam os conflitos e constroem consensos. Assim, a comunicação torna-se o fundamento das relações e o alicerce das estruturas sociais e políticas.

Na sociedade contemporânea, embora a comunicação permaneça como elemento central para a convivência, observa-se a intensificação de desafios complexos, tais como a presença de discursos impositivos, a dificuldade de escuta e a tendência ao individualismo. Essas práticas dificultam o entendimento mútuo e comprometem a qualidade dos vínculos interpessoais e institucionais. Por isso, revela-se essencial refletir criticamente sobre os fundamentos da comunicação na atualidade com o objetivo de reconstruir as relações sociais, em especial, aquelas que contemplam o Estado como partícipe.

A comunicação, nesse sentido, assume múltiplas formas conforme os contextos, intenções e recursos mobilizados. Destacam-se estilos comunicacionais como o passivo, o agressivo e o passivo-agressivo, que revelam não apenas estratégias individuais de interação, mas também traços culturais, subjetivos e estruturais, relacionados a dinâmicas de poder e exclusão. Em contraposição, há modelos de comunicação construtiva como a comunicação assertiva e a comunicação não violenta, os quais enfatizam a escuta ativa, a objetividade e a busca por consensos, evidenciando o potencial da linguagem para a construção de vínculos cooperativos e para a resolução legítima de conflitos.

No campo da Administração Pública, não há consenso doutrinário acerca do conceito e da abrangência da comunicação pública, frequentemente confundida com práticas meramente institucionais voltadas à divulgação de informações e à publicização de atos administrativos. Contudo, à luz do paradigma democrático inaugurado pela Constituição

Federal de 1988¹, especialmente do princípio da cidadania, a comunicação pública deve ser compreendida como um processo dialógico, orientado à democratização da informação, à participação social e ao fortalecimento da esfera pública. Seu núcleo normativo reside no compromisso com o interesse coletivo, na transparência, na inclusão do cidadão como interlocutor legítimo e na garantia de espaços efetivos de escuta e argumentação.

A partir dessa perspectiva, propõe-se uma ponte entre a comunicação pública e a legitimidade administrativa, sobretudo diante do novo modelo de atuação estatal fundado na valorização da participação democrática. Busca-se superar, assim, uma concepção estritamente impositiva da Administração Pública, exigindo-se, para isso, a abertura de canais de diálogo capazes de integrar os cidadãos aos processos decisórios e, em decorrência disso, a noção de interesse público passa a demandar equilíbrio com os direitos e garantias fundamentais, ambos constitucionalmente assegurados.

Essa transição paradigmática encontra sólido respaldo teórico nas contribuições de Jürgen Habermas², especialmente na Teoria do Agir Comunicativo e na Teoria do Discurso. Para o autor, a linguagem não se limita a um instrumento funcional de transmissão de informações, mas constitui o meio pelo qual se constrói o entendimento mútuo nas relações sociais. O agir comunicativo funda-se em interações livres de coerção, orientadas pela argumentação racional e pela busca de consensos legítimos. Complementarmente, a Teoria do Discurso sustenta que a legitimidade das normas jurídicas e das decisões institucionais deve emergir de processos discursivos inclusivos, desenvolvidos no âmbito da esfera pública, com igualdade de participação e reconhecimento recíproco.

Essas formulações fornecem suporte conceitual apto a refletir a reconstrução da legitimidade administrativa, pela substituição da racionalidade instrumental, típica do modelo burocrático tradicional, por uma racionalidade comunicativa, voltada à deliberação e à participação social. Ao deixarem de ser meros destinatários das decisões estatais e passarem a

1 BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 1.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 maio 2025.

2 Jürgen Habermas (1929–) é um filósofo alemão reconhecido por elaborar teorias da sociedade por meio de diagnósticos críticos do tempo presente e sempre atualizá-los. O autor reflete de maneira incisiva sobre os contextos diferentes de esfera pública, buscando implementar uma teoria discursiva do direito e da democracia, que aproxime o ideal normativo e a realidade social. Também contribuiu com a Teoria do Agir Comunicativo, a qual pressupõe liberdade de comunicação para alcance de consensos legitimados. HABERMAS, Jürgen. **Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa**. Trad. Denilson Luís Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2023, p. 7-15.

atuar como coautores das normas e das políticas públicas, os cidadãos fortalecem o vínculo com o Estado Democrático de Direito e compartilham a responsabilidade pela concretização dos direitos fundamentais.

Nesse contexto, a segurança pública figura como uma das funções administrativas mais impactadas por essa reconfiguração normativa e institucional. Historicamente estruturada sob um modelo repressivo e centralizador, passou a ser reinterpretada a partir de seu reconhecimento como direito fundamental, diretamente vinculado à dignidade da pessoa humana e à cidadania. Tal mudança exige práticas institucionais que transcendam a lógica exclusivamente coercitiva e incorporem ações de prevenção, orientação, diálogo e participação social, como pressupostos de legitimidade e de confiança pública.

A Polícia Rodoviária Federal (PRF), enquanto órgão integrante do sistema federal de segurança pública, ocupa posição estratégica nesse processo de transição. Ao ampliar sua atuação para além da fiscalização ostensiva, a instituição tem desenvolvido iniciativas voltadas à prevenção e educação para o trânsito, à proteção de direitos humanos e grupos marginalizados e à aproximação com a sociedade, alinhando-se progressivamente aos princípios constitucionais. A comunicação, nesse cenário, revela-se instrumento essencial para o exercício de suas competências, na medida em que a atuação policial envolve interação constante com cidadãos em situações de vulnerabilidade, emergência ou conflito, exigindo habilidades comunicativas que ultrapassem a mera transparência formal.

Diante disso, a presente dissertação tem como objetivo geral analisar a comunicação como instrumento de legitimidade da segurança pública, a partir de seus fundamentos teóricos e de sua concretização prática no âmbito da Polícia Rodoviária Federal.

Como objetivos específicos, o estudo propõe-se, inicialmente, a (i) examinar os fundamentos teóricos da comunicação na sociedade contemporânea, compreendendo-a em seus diferentes aspectos e contextos. Em seguida, busca (ii) delimitar o conceito de comunicação pública, distinguindo-o da comunicação meramente institucional. Na sequência, parte-se a (iii) analisar as contribuições da Teoria do Agir Comunicativo e da Teoria do Discurso de Jürgen Habermas para a compreensão da legitimidade estatal. Por fim, procura (iv) investigar de que modo a comunicação, sob a perspectiva habermasiana, pode se constituir em instrumento de legitimidade das práticas estatais no campo da segurança pública, e (v) examinar iniciativas institucionais da Polícia Rodoviária Federal relacionadas à

comunicação pública, à transparência e à aproximação social, refletindo sobre seus limites, potencialidades e possibilidades de aprimoramento.

O problema de pesquisa que orienta o presente trabalho consiste em analisar de que forma a comunicação, compreendida como prática pública, dialógica e orientada ao entendimento mútuo, pode atuar como instrumento de legitimidade da segurança pública no atual contexto democrático brasileiro, tomando-se como recorte empírico a atuação da Polícia Rodoviária Federal. Tal questionamento emerge da constatação de que modelos tradicionais, centrados predominantemente na racionalidade instrumental e no exercício coercitivo da autoridade, mostram-se insuficientes para atender às demandas contemporâneas por participação, transparência e reconhecimento social.

Parte-se da hipótese de que a adoção de práticas comunicativas, orientadas pela racionalidade comunicativa e pela participação cidadã, contribui para o fortalecimento da legitimidade da atuação da segurança pública, em especial da Polícia Rodoviária Federal.

Para o aprofundamento da temática, o segundo capítulo dedica-se à análise da comunicação, para além da mera transmissão de informações, abordada como prática ética, racional e relacional, capaz de produzir sentidos compartilhados, estruturar vínculos sociais e influenciar dinâmicas de poder e reconhecimento. O capítulo apresenta seus principais fundamentos teóricos e examina distintos modos de comunicação, desde padrões disfuncionais, como a comunicação agressiva, passiva e passivo-agressiva, até modelos construtivos, como a comunicação assertiva e não violenta. Evidencia-se, nesse percurso, como determinadas formas comunicativas podem tanto intensificar conflitos e assimetrias quanto favorecer a construção de consensos legítimos, a cooperação e a qualificação das interações sociais, inclusive no âmbito das relações entre Estado e administrados.

O terceiro capítulo aprofunda as contribuições teóricas de Jürgen Habermas, especialmente a Teoria do Agir Comunicativo e a Teoria do Discurso, que constituem o principal referencial analítico do estudo. Parte-se da compreensão de que a comunicação ocupa papel central na legitimidade das relações sociais e institucionais, na medida em que possibilita processos de entendimento orientados por razões compartilháveis. O capítulo examina conceitos fundamentais como racionalidade comunicativa, ética discursiva, consenso, esfera pública e pretensões de validade, destacando a importância de processos decisórios baseados no diálogo inclusivo entre Estado e sociedade. Aborda-se, ainda, o papel

do direito como mediador entre o sistema e o mundo da vida, ressaltando que a legitimidade estatal depende de práticas comunicativas transparentes, participativas e pautadas no reconhecimento recíproco dos sujeitos envolvidos.

O quarto capítulo enfrenta o desafio da legitimidade da segurança pública, partindo de sua concepção como função administrativa essencial e como direito fundamental. O capítulo evidencia que a atuação estatal nesse campo exige práticas que transcendam o viés exclusivamente repressivo, integrando ações de prevenção, orientação, atendimento e fiscalização. Nesse cenário, destaca-se o papel estratégico da comunicação na consolidação de uma polícia cidadã, no fortalecimento da confiança social e na implementação da corresponsabilidade entre Estado e sociedade. Utiliza-se como objeto de análise a atuação da Polícia Rodoviária Federal, com foco nas iniciativas voltadas à comunicação pública, examinando tanto as experiências já implementadas quanto as potencialidades de expansão das práticas de transparência, da participação cidadã e da promoção da dignidade humana.

Por fim, as considerações finais retomam os principais argumentos desenvolvidos ao longo da dissertação, enfatizando a comunicação como elemento estruturante das relações entre Estado e sociedade e como fator essencial para a legitimidade do agir estatal, conforme os aportes da Teoria do Agir Comunicativo e da Teoria do Discurso. No âmbito da Polícia Rodoviária Federal, infere-se que a atuação institucional ultrapassa o policiamento ostensivo, destacando-se o uso estratégico da comunicação na prevenção de conflitos, na promoção da cidadania e no fortalecimento dos vínculos com a sociedade. Os resultados alcançados oferecem, assim, subsídios teóricos e práticos para o aprimoramento de políticas públicas comunicativas, contribuindo para a construção de um modelo de segurança pública mais democrático, cooperativo, transparente e alinhado aos princípios constitucionais.

Procedimentos Metodológicos

Este tópico apresenta os fundamentos metodológicos que orientam a construção da presente pesquisa, explicitando as escolhas epistemológicas, teóricas e procedimentais que estruturam a investigação. Ao delimitar o percurso adotado para a análise do objeto, busca-se conferir rigor científico, coerência interna e transparência ao estudo, evidenciando de que modo os instrumentos selecionados possibilitam a articulação entre o referencial teórico e a

realidade empírica examinada. Assim, a exposição dos procedimentos metodológicos não se limita à descrição técnica das etapas da pesquisa, mas revela o caminho reflexivo que sustenta a produção do conhecimento desenvolvido ao longo deste trabalho.

A presente dissertação adota uma abordagem qualitativa, de natureza teórico-empírica, com objetivos exploratórios e analíticos. A opção pela pesquisa qualitativa justifica-se, pois esse enfoque ocupa-se do significado e da compreensão profunda de fenômenos sociais e institucionais, preocupando-se menos com a generalização estatística e mais com o aprofundamento da realidade estudada ³. Do ponto de vista de seus objetivos, a investigação é exploratória, visando proporcionar maior familiaridade com o problema e torná-lo explícito ⁴. A natureza teórico-empírica do estudo manifesta-se na articulação entre a sistematização de conceitos e a observação da realidade, buscando a superação do que já se encontra produzido por meio do confronto com a prática ⁵.

No plano teórico, a pesquisa fundamenta-se em uma perspectiva interdisciplinar, valendo-se de autores de diferentes áreas das ciências sociais e humanas. Essa escolha é essencial para pluralizar os olhares sobre o objeto, evitando visões obtusas e permitindo uma compreensão mais ampliada e qualificada dos múltiplos contornos da comunicação ⁶. A pesquisa bibliográfica desenvolvida busca projetar luz sobre o tema a partir das contribuições teóricas já produzidas por outros pesquisadores⁷.

O referencial analítico central baseia-se nas obras de Jurgen Habermas, especificamente nas teorias do agir comunicativo e do discurso. Habermas concebe a sociedade a partir da dualidade entre o “mundo da vida”, onde se realiza o agir comunicativo orientado ao entendimento mútuo, e o “sistema”, regido pela razão instrumental ⁸. A partir dessa matriz, mobilizam-se conceitos como racionalidade comunicativa, esfera pública e

3 MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 4. ed. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco, 1996, p. 58.

4 KAUARK, Fabiana da Silva; MANHÃES, Fernanda Castro; MEDEIROS, Carlos Henrique. **Metodologia da pesquisa: um guia prático**. Itabuna: Via Litterarum, 2010, p. 27.

5 MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 32.

6 BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática da monografia para os cursos de direito**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 70.

7 MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 4. ed. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco, 1996, p. 49.

8 HABERMAS, Jurgen. **Teoria da ação comunicativa – Volume 1: Racionalidade da ação e racionalização social**. Tradução: Luiz Repa. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2022. p. 13-50. *E-book*.

pretensões de validade, essenciais para analisar processos de legitimidade que devem ocorrer sem o uso de coações externas ⁹.

No plano empírico, a investigação fundamenta-se na análise documental, utilizando fontes escritas para extrair informações e enriquecer a argumentação ¹⁰. Foram examinados normativos institucionais, manifestações públicas e conteúdos oficiais da Polícia Rodoviária Federal, considerando-se que tais documentos são artefatos que permitem conclusões sobre o que as instituições fazem ou pretendem fazer ¹¹. Ressalte-se que a pesquisa documental, embora baseada em dados que não receberam tratamento analítico prévio, ganha profundidade ao ser executada à luz do referencial teórico adotado.¹²

A análise desenvolveu-se de forma qualitativa e interpretativa, processo no qual o pesquisador realiza uma leitura do cenário, integrando significados e contextualizando os achados ¹³. Buscou-se identificar convergências e tensões entre as práticas observadas, os pressupostos da comunicação pública e a ética discursiva habermasiana, articulando-os ao ordenamento jurídico pário. Desse modo, a metodologia permitiu integrar teoria e prática, oferecendo uma leitura crítica da segurança pública sob a perspectiva da comunicação como elemento estruturante da democracia e da efetivação dos direitos fundamentais.

Em suma, a articulação entre as diferentes técnicas e abordagens descritas permite que esta pesquisa transcenda a mera descrição de fatos, alcançando uma análise crítica e consistente do objeto estudado. Ao integrar o levantamento teórico com a observação documental e empírica, os procedimentos aqui estabelecidos garantem a viabilidade do estudo e a confiabilidade dos resultados. Dessa forma, a estrutura metodológica adotada serve como o suporte necessário para que a investigação cumpra seu papel acadêmico e social, oferecendo respostas sólidas e fundamentadas ao problema proposto.

9 SOARES, Ricardo Maurício Freire; MACHADO, Luciana de Aboim; VITALE, Carla Maria Franco Lameira. Agir Comunicativo X Agir Estratégico: A Racionalidade Comunicativa e a Verdade como Instrumentos de Consensos Legítimos a partir da Mediação. **Revista Percorso**, Curitiba, v. 1, n. 46, p. 460-486, jan./mar. 2023. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/percurso/article/view/6463>. Acesso em: 10 jul. 2025.

10 GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 95.

11 FLICK, Uwe. **Introdução à metodologia de pesquisa: um guia para iniciantes**. Tradução de Magda Lopes; revisão técnica de Dirceu da Silva. Porto Alegre: Penso, 2013, p. 15.

12 GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999, p. 131.

13 CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007, p. 209.

2. A COMUNICAÇÃO NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA: BASES TEÓRICAS ACERCA DOS DIFERENTES MODOS DE SE RELACIONAR

A comunicação ocupa, na sociedade contemporânea, um lugar estratégico nas relações interpessoais, especialmente quando se constata a presença marcante de discursos impositivos, opiniões conflitantes e dificuldades de compreender o outro. Há uma tendência de incutir na comunicação aspectos meramente afirmativos, com o uso da linguagem apenas para transmitir informações ou responder abruptamente, sem que haja a possibilidade de estabelecer um diálogo efetivo entre os relacionados. Ao contrário, ao reconhecer que a comunicação é um fenômeno simbólico, afetivo e racional, constata-se que os seus fundamentos vão além da expressão verbal (da fala propriamente dita), contemplando também a escuta ativa, o comportamento empático, a boa argumentação e o respeito ao outro.

A comunicação pode ocorrer de diferentes modos, os quais impactarão na forma como se constroem relações sociais, sejam elas de caráter interpessoal, institucional ou comunitário. A comunicação emerge, assim, como instrumento indispensável para a resolução de conflitos, a promoção do diálogo e a construção de ambientes democráticos e colaborativos. Compreender os múltiplos aspectos que envolvem o ato comunicativo é fundamental para repensar as formas de interação social, sobretudo em contextos marcados pela desigualdade e pela necessidade premente de reconstrução da sociedade com base no entendimento e na participação.

2.1 Aportes teóricos sobre a comunicação na atualidade a partir da linguagem, da argumentação e da busca por entendimento

Na atual conjuntura social, a comunicação está se encaminhando para deixar de ser mera necessidade do dia a dia e se consolidar como competência estratégica capaz de influenciar as pessoas e suas relações. As habilidades decorrentes de uma boa comunicação, tais como “argumentação, negociação, administração de conflitos, diálogo, feedback, apresentação e defesa de ideias”¹⁴, tornaram-se essenciais não só para quem almeja sucesso profissional, mas também para construir e manter relações sociais equilibradas.

14 BRUM, Debora. **Comunicação assertiva**. São Paulo: Literale Books International, 2021, p. 12.

Inicialmente, Martino e Marques enfatizam que “é na vida cotidiana que percebemos a força das interações comunicativas, como elo vinculante de sujeitos que agem reciprocamente e que devem reconhecer o outro como parceiro fundante das relações sociais”¹⁵. Em outras palavras, é no cotidiano que a comunicação mediada pela linguagem se intensifica, se redimensiona e reconfigura os sujeitos e o meio no qual se inserem. “Comunicar exige o estabelecimento de um quadro comum de sentidos, uma interface porosa que permite o encontro de subjetividades, de experiências, pontos de vista”¹⁶. Os autores chamam o espaço comunicativo de um “entorno”, que se constrói pela interatividade dos indivíduos.

Nesse sentido, explica Sodré que, originariamente, “comunicar – “agir em comum” ou “deixar agir o comum” – significa vincular, relacionar, concatenar, organizar ou deixar-se organizar pela dimensão constituinte, intensiva e pré-subjetiva do ordenamento simbólico do mundo”¹⁷. Em uma perspectiva que diferencia o ato de falar e o ato de se comunicar, o autor acrescenta: “Os seres humanos são comunicantes, não porque falam (atributo consequente ao sistema linguístico), mas porque relacionam ou organizam mediações simbólicas – de modo consciente ou inconsciente – em função de um comum a ser partilhado”¹⁸.

Outra interpretação válida para o significado de comunicação, explorada por Camargo¹⁹, enfatiza que se trata de uma ação em comum (comum + ação) que considera que o “algo em comum” se refere a um mesmo objeto de consciência e não a objetos materiais. Em outras palavras, o termo “comunicação” exprime a relação entre consciências, ao que se infere

15 MARTINO, Luís Mauro Sá; MARQUES, Angela Cristina Salgueiro Marques. Um Olhar Múltiplo sobre as Teorias da Comunicação. In: MARTINO, Luís Mauro Sá; MARQUES, Angela Cristina Salgueiro Marques (org). **Teorias da comunicação: processos, desafios e limites**. São Paulo: Plêiade, 2015, p. 18.

16 MARTINO, Luís Mauro Sá; MARQUES, Angela Cristina Salgueiro Marques. Um Olhar Múltiplo sobre as Teorias da Comunicação. In: MARTINO, Luís Mauro Sá; MARQUES, Angela Cristina Salgueiro Marques (org). **Teorias da comunicação: processos, desafios e limites**. São Paulo: Plêiade, 2015, p. 18.

17 SODRÉ, Muniz. **A ciência do comum: notas para o método comunicacional**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014, p. 6. *E-book*.

18 SODRÉ, Muniz. **A ciência do comum: notas para o método comunicacional**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014, p. 6. *E-book*.

19 CAMARGO, Eder Pires. A comunicação e os contextos comunicativos como categorias de análise. In: CAMARGO, Eder Pires. **Saberes docentes para a inclusão do aluno com deficiência visual em aulas de física**. São Paulo: Editora UNESP, 2012, p. 41. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/zq8t6/pdf/camargo-9788539303533-05.pdf>. Acesso em 05 jul. 2025.

ser objetivo dos participantes de um processo de comunicação “a busca de entendimento acerca de determinados significados presentes na subjetividade individual”²⁰.

Essa intenção de alcançar o entendimento mútuo sobre concepções que emergem da subjetividade individual elevou o termo comunicação, oriundo do latim *communicatio/communicare* com o sentido principal de “partilha”, “participar de algo” ou “pôr-se em comum”. Daí porque, no século XX, a comunicação adquiriu uma realidade própria, decorrente da ampliação metonímica de seu sentido de “coisa comunicada” (reforçado no inglês *communication*), impulsionada pelas técnicas de transmissão de informações e pela publicidade. O foco na interação, elemento inerente à partilha comunicacional, terminou por se sobrepor ao significado de mera transmissão de mensagens²¹.

A comunicação como racionalidade de opiniões e de ações é um tema costumeiramente tratado na filosofia. Segundo Habermas, “o pensamento filosófico nasce da reflexivização da razão corporificada no conhecimento, na fala e na ação”²². No entanto, em que pese a comunicação esteja presente no campo filosófico desde a Antiguidade, seja no quadro da técnica política de linguagem chamada retórica ou das questões ligadas à coesão comunitária, na visão de Sodrê, “ela não surge da filosofia no século passado, e sim da sociologia, praticada tanto por norte-americanos quanto pelos já citados europeus que migraram para os Estados Unidos”²³, fato que não reduz sua carga essencialmente crítica.

O estudo da Comunicação constitui, inegavelmente, um campo interdisciplinar, mas o real significado disso não resta claro. Nesse passo, Calhoun²⁴ assevera que, para alguns, a Comunicação deveria se consolidar como uma disciplina autônoma, sobretudo pelas críticas e preocupações com a ausência de rigor ou de normas comuns. Outros, por sua vez, defendem a

20 CAMARGO, Eder Pires. A comunicação e os contextos comunicativos como categorias de análise. In: CAMARGO, Eder Pires. **Saberes docentes para a inclusão do aluno com deficiência visual em aulas de física**. São Paulo: Editora UNESP, 2012, p. 41. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/zq8t6/pdf/camargo-9788539303533-05.pdf>. Acesso em 05 jul. 2025.

21 SODRÊ, Muniz. **A ciência do comum**: notas para o método comunicacional. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014, p. 6. *E-book*.

22 HABERMAS, Jürgen. **Teoria da ação comunicativa** – Volume 1 [recurso eletrônico]: Racionalidade da ação e racionalização social; traduzido por Luiz Repa. – São Paulo: Editora Unesp Digital, 2022, p. 46.

23 SODRÊ, Muniz. **A ciência do comum**: notas para o método comunicacional. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014, p. 89-90. *E-book*.

24 CALHOUN, Craig. Comunicação como Ciência Social (e mais). **Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**, v. 35, n. 1, 2012, p. 298. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1809-58442012000100014>. Acesso em: 01 jul. 2025.

manutenção da forma interdisciplinar, embora divirjam quanto ao direcionamento mais adequado: se por um modelo de escola profissionalizante ou pela combinação de campos das chamadas atividades liberais.

Entretanto, nem a multidisciplinaridade nem as aberturas metodológicas resolvem o problema epistemológico do saber comunicacional. Sodré pontua que classificar a comunicação vagamente como “campo” constitui “um acacianismo nos termos de Bourdieu, uma vez que todo e qualquer conhecimento científico se define por um campo”²⁵. Em alguns espaços acadêmicos, busca-se contornar tal impasse argumentando que a comunicação não é propriamente uma disciplina, “e sim um objeto interdisciplinar, que mobilizaria nada menos de dez disciplinas: Filosofia, Linguística, Antropologia, Sociologia, Direito, Ciência Política, Psicologia, História, Economia e Psicossociologia”²⁶.

Assim, diante da ausência de um consenso acadêmico que unifique a comunicação como núcleo disciplinar frente aos demais campos de conhecimento, torna-se recorrente e inevitável recorrer às outras disciplinas sociais. Nessa senda, Calhoun²⁷ destaca que a “Comunicação é um dos campos menos prováveis para ser definido por um método comum”, na medida em que existe uma grande diversidade de métodos de se comunicar: da fala à escrita, ao cinema, ao rádio e a televisão, e assim por diante. Ainda é possível vislumbrar metodologias variadas para se estudar a Comunicação, incluindo experimentos, etnografias, pesquisas históricas, levantamentos, análises textuais e métodos cada vez mais visuais.

Sob outro ângulo, a comunicação teve sua compreensão mais atrelada à ótica da organização empresarial do que da instituição, esta definida pela necessidade moral e política, típica das ciências sociais. Em que pese as tentativas, o campo permanece cientificamente ambíguo, abrigando estudos fragmentados sobre temas diversos mas relacionados, ao menos indiretamente, à prática industrial da mídia ou do espetáculo, reportando-se ao par “comunicação/informação”²⁸. Tal diversidade temática por si só não constitui um problema,

25 SODRÉ, Muniz. **A ciência do comum**: notas para o método comunicacional. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014, p. 105. *E-book*.

26 SODRÉ, Muniz. **A ciência do comum**: notas para o método comunicacional. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014, p. 105. *E-book*.

27 CALHOUN, Craig. Comunicação como Ciência Social (e mais). **Intercom**: Revista Brasileira de Ciências da Comunicação, v. 35, n. 1, p 288-289, jan. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1809-58442012000100014>. Acesso em: 01 jul. 2025.

28 SODRÉ, Muniz. **A ciência do comum**: notas para o método comunicacional. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014, p. 93. *E-book*.

“podendo mesmo ser considerada, ao contrário, como um índice da riqueza semiótica da comunicação. O problema está na falta de conexão das linhas de pesquisa, o que prejudica a coerência científica do campo e termina induzindo à dispersão cognitiva”²⁹.

Independente do estabelecimento da comunicação como ciência autônoma ou interdisciplinar, a relevância de se aprofundar nos seus fundamentos se mostra crucial quando se constata que “o mundo somente ganha objetividade porque é considerado um e mesmo mundo para uma comunidade de sujeitos capazes de falar e agir”³⁰. Para Habermas, o conceito abstrato de mundo é uma condição necessária para que sujeitos, por sua capacidade comunicativa, possam se entender mutuamente e acerca daquilo que acontece no mundo ou sobre o que deve ser modificado nele. Por meio dessa práxis comunicativa, os sujeitos confirmam suas concepções individualmente consideradas e compartilham reflexões sobre o senso coletivo, oriundas da intersubjetividade³¹.

Nesse processo de comunicação, a linguagem se apresenta como atividade essencial à associação humana, atravessada por dimensões pessoais, sociais, culturais e históricas, motivo pelo qual, como visto, é objeto de estudo de distintos campos. A linguagem, no âmbito comunicativo, revela “uma virtualidade ao servir-se de lugar para que uma interação afetiva entre sujeitos seja capaz de realização e atualização”³². Configura-se, na perspectiva de Pereira, como um “médium, não como ‘meio’ ou ‘veículo’, mas como lugar ao qual os sujeitos adentram para conferir sentidos as suas expressões internas e as expressões comunicadas pelo Outro com quem se relaciona”³³.

A linguagem, então, corresponde a um instrumento de interação capaz de afetar os sujeitos mutuamente e de fazer serem afetados pelas próprias expressões que formulam durante a comunicação. Já o processo de comunicação interpessoal é aquele em que “ocorre uma relação entre emissor e receptor na qual o primeiro, de forma intencional, veicula ao segundo uma mensagem, ideia ou informação. Portanto, é possível dizer que a finalidade

29 SODRÉ, Muniz. **A ciência do comum**: notas para o método comunicacional. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014, p. 93. *E-book*.

30 HABERMAS, Jürgen. **Teoria da ação comunicativa** – Volume 1 [recurso eletrônico]: Racionalidade da ação e racionalização social; traduzido por Luiz Repa. – São Paulo: Editora Unesp Digital, 2022, p. 64.

31 HABERMAS, Jürgen. **Teoria da ação comunicativa** – Volume 1 [recurso eletrônico]: Racionalidade da ação e racionalização social; traduzido por Luiz Repa. – São Paulo: Editora Unesp Digital, 2022, p. 64.

32 PEREIRA, Renato Lopes. Conceito de comunicação. **Revista E-com**, v. 6, n. 2, 2013, p. 4. Disponível em: <https://revistas.unibh.br/ecom/article/view/1059>. Acesso em: 20 jul. 2025.

33 PEREIRA, Renato Lopes. Conceito de comunicação. **Revista E-com**, v. 6, n. 2, 2013, p. 4. Disponível em: <https://revistas.unibh.br/ecom/article/view/1059>. Acesso em: 20 jul. 2025.

desse processo é o compartilhamento de significados sobre um determinado objeto, mensagem, informação ou ideia”³⁴.

Nessa direção, Sodré³⁵ ressalta que a comunicação, por um conceito emanado das sociedades humanas, revela ser um processo contínuo e ininterrupto, ainda que possa apresentar distorções, patologias e mal-entendidos. Mesmo em contextos onde se afirma a impossibilidade do diálogo, a verdadeira dificuldade reside no fato de que os sujeitos não conseguem deixar de se comunicar, seja de forma direta, seja através da imaginação. A comunicação, nessa conjuntura, persiste como um vínculo simbólico inevitável.

Aquele autor afirma, ainda, que “a comunicação significa, de fato, em sua radicalidade, o fazer organizativo das mediações imprescindíveis ao comum humano, a resolução aproximativa das diferenças pertinentes em formas simbólicas”³⁶. Esse processo comunicativo está intrinsecamente vinculado às percepções internas de cada sujeito e ao compartilhamento das ideias sobre o mundo externo com o outro, ao que Pereira³⁷ pontua:

[...] deve pensar e perceber este Outro com quem se comunica, bem como as circunstâncias em que se encontra – alimenta e altera seu modo de constituição na linguagem com determinadas formações que forjou – ou forja – tanto nas relações com seu mundo exterior (as experiências obtidas nos diferentes encontros com as pessoas, objetos, etc.), quanto nas relações com seu mundo interior (as suas intelecções e emoções). O sujeito se esboça e se articula no interior da linguagem sem que para isso ela necessite se manifestar fisicamente (sons, gestos, etc.) e tampouco é dependente de tal exprimibilidade.

Nesse sentido, a comunicação se apresenta como fenômeno social de busca de compartilhamento de significados psicológicos, que se inicia pela codificação, veiculação e decodificação das informações existentes na “consciência” do emissor para, posteriormente, alcançar o entendimento junto ao receptor³⁸. A efetividade desse processo comunicacional está

34 CAMARGO, Eder Pires. A comunicação e os contextos comunicativos como categorias de análise. In: CAMARGO, Eder Pires. **Saberes docentes para a inclusão do aluno com deficiência visual em aulas de física**. São Paulo: Editora UNESP, 2012, p. 40. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/zq8t6/pdf/camargo-9788539303533-05.pdf>. Acesso em 05 jul. 2025.

35 SODRÉ, Muniz. **A ciência do comum: notas para o método comunicacional**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014, p. 11. *E-book*.

36 SODRÉ, Muniz. **A ciência do comum: notas para o método comunicacional**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014, p. 12. *E-book*.

37 PEREIRA, Renato Lopes. Conceito de comunicação. **Revista E-com**, v. 6, n. 2, 2013, p. 6. Disponível em: <https://revistas.unibh.br/ecom/article/view/1059>. Acesso em: 20 jul. 2025.

38 CAMARGO, Eder Pires. A comunicação e os contextos comunicativos como categorias de análise. In: CAMARGO, Eder Pires. **Saberes docentes para a inclusão do aluno com deficiência visual em aulas de física**. São Paulo: Editora UNESP, 2012, p. 42. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/zq8t6/pdf/camargo-9788539303533-05.pdf>.

diretamente condicionada à capacidade dos interlocutores de reconhecer e acessar os códigos que estruturam a informação compartilhada e a linguagem constitui meio essencial de construção discursiva que mobiliza gestos, palavras e imagens para organizar os sentidos. Além de modelar as operações cognitivas, a linguagem compõe o espaço de interação de onde emergem as possibilidades de interpretação. Trata-se de uma dinâmica em que a linguagem é, simultaneamente, instrumento, ambiente e vínculo entre os sujeitos que se comunicam³⁹.

Uma vez compreendida como fenômeno social, a comunicação é fundamental para compreender as dinâmicas interativas que moldam a vida coletiva. Segundo Santos e Morais⁴⁰, os fundamentos teóricos da comunicação investigam como as mensagens são geradas, transmitidas e recebidas, e como essas interações afetam as práticas sociais e políticas. Ao mesmo tempo, a comunicação deve ser vista como um processo social, composto por vários componentes, estágios, percursos que ocorrem dentro da sociedade, que produz sentido através da produção/ação e partilhamento, sendo este, possível por causa da materialização e da produção material de sentido por meio de formas simbólicas.

Dentro do processo comunicativo, apresenta-se a teoria da argumentação, que se refere basicamente à possibilidade de estabelecer a comunicação como meio de reflexão e de racionalidade. Para Habermas, “o interesse se dirige às condições formais da racionalidade do conhecimento, do entendimento linguístico e da ação, seja no cotidiano ou no plano das experiências metodicamente organizadas e dos discursos sistematicamente organizados”⁴¹.

A teoria da argumentação tem por tarefa precípua a reconstrução dos pressupostos e das condições pragmático-formais de um comportamento explicitamente racional e individualmente estabelecido, o que pressupõe, necessariamente, uma práxis comunicativa específica. A racionalidade imanente à práxis comunicativa cotidiana remete à práxis argumentativa entendida como uma “instância de apelação que possibilita continuar a ação comunicativa com outros meios, quando um dissenso não pode mais ser amortecido pelas

[9788539303533-05.pdf](#). Acesso em 05 jul. 2025.

39 PEREIRA, Renato Lopes. Conceito de comunicação. **Revista E-com**, v. 6, n. 2, 2013, p. 7. Disponível em: <https://revistas.unibh.br/ecom/article/view/1059>. Acesso em: 20 jul. 2025.

40 SANTOS, Marlus Silva dos; MORAES, Angela Teixeira de. Abordagens teóricas que privilegiam a interface entre comunicação e cidadania. **Revista Panorama - Revista de Comunicação Social**, v. 14, nº. 2, 2025, p. 3. Disponível em: <https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/panorama/article/view/14758>. Acesso em: 26 nov. 2025.

41 HABERMAS, Jurgem. **Teoria da ação comunicativa** – Volume 1 [recurso eletrônico]: Racionalidade da ação e racionalização social; traduzido por Luiz Repa. – São Paulo: Editora Unesp Digital, 2022, p. 47.

rotinas do cotidiano e, contudo, não deve ser decidido pelo emprego imediato ou estratégico de violência”⁴².

Desse modo, a ação comunicativa com vistas ao entendimento carrega, em sua essência, a “força da fala argumentativa de acordar, de fundar consensos sem coerção, na qual diversos participantes superam suas concepções, de início apenas subjetivas, certificando-se ao mesmo tempo, graças à comunidade das convicções racionalmente motivadas, da unidade do mundo objetivo e da intersubjetividade de seu contexto de vida”⁴³.

A partir dessas considerações, nota-se que a comunicação envolve mais do que a simples troca de informações: é um ato de responsabilidade, já que os sujeitos, ao se engajarem em uma prática comunicativa consciente, “mobilizam bom senso, racionalidade, sensibilidade e os saberes acumulados sobre o próprio mundo que compartilham para forjar as matérias a serem discutidas, negociadas durante a prática”⁴⁴. A comunicação requer um trabalho colaborativo entre emissor-receptor por um processo tanto de “fazer-se entender e como entender os outros”⁴⁵. Como decorrência da responsabilidade comunicativa, exige-se um exame de suas próprias decisões como premissas, observando os problemas levantados por outras perspectivas antes do compartilhamento e discussão.

Nesse sentido, aprender a se comunicar melhor significa promover transformações na forma de agir e de se relacionar. Na concepção de Brum, falar bem não se resume à clareza e à objetividade na transmissão de ideias, mas também corresponde a envolver o outro na conversa, valorizar o conteúdo compartilhado, manter o interesse e o respeito mútuo.⁴⁶ A qualidade da comunicação impacta diretamente na qualidade das relações e na construção de ambientes mais saudáveis e colaborativos, o que é possível diante de uma responsabilidade comunicativa de ambos interlocutores.

42 HABERMAS, Jürgen. **Teoria da ação comunicativa** – Volume 1 [recurso eletrônico]: Racionalidade da ação e racionalização social; traduzido por Luiz Repa. – São Paulo: Editora Unesp Digital, 2022, p. 71.

43 HABERMAS, Jürgen. **Teoria da ação comunicativa** – Volume 1 [recurso eletrônico]: Racionalidade da ação e racionalização social; traduzido por Luiz Repa. – São Paulo: Editora Unesp Digital, 2022, p. 61.

44 PEREIRA, Renato Lopes. Conceito de comunicação. **Revista E-com**, v. 6, n. 2, 2013, p. 3. Disponível em: <https://revistas.unibh.br/ecom/article/view/1059>. Acesso em: 20 jul. 2025.

45 CALHOUN, Craig. Comunicação como Ciência Social (e mais). **Intercom: Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**, v. 35, n. 1, p. 301, jan. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1809-58442012000100014>. Acesso em: 01 jul. 2025.

46 BRUM, Debora. **Comunicação assertiva**. São Paulo: Literale Books International, 2021, p. 13.

Para que o processo comunicativo ocorra de maneira adequada, é fundamental reconhecer que todo comportamento é tido por comunicação. Como observa Vasconcelos⁴⁷, mesmo na ausência de palavras, os sujeitos comunicam-se continuamente: pelo silêncio, pela postura, pela atividade ou pela inatividade. A comunicação é inerente à condição humana: é sempre interacional, sempre há uma troca. “Por mais que um indivíduo se esforce, é-lhe impossível não comunicar”⁴⁸. E, como toda mensagem influencia o outro e provoca resposta, todos, em alguma medida, estão sempre em estado de comunicação.

A comunicação é um processo complexo, pois envolve pessoas que trazem consigo a própria “bagagem de vida, crenças, valores e experiências, conhecimentos, personalidade e modo de pensar”⁴⁹. Para se chegar a um entendimento, é imprescindível não só força na argumentação, mas que se busque também compreender como o outro pensa, como se sente, quais as expectativas e necessidades. Uma “comunicação sem empatia é uma comunicação sem sintonia, cheia de ruídos, interferências e distorções, na qual as pessoas não conseguem compreender umas às outras”⁵⁰. Isso resvala em discussões e conflitos e impede chegar aos consensos, o que dificulta as relações.

Diante da necessidade de estabelecer relações interpessoais na construção social contemporânea, a comunicação se apresenta como um elemento estruturante das relações humanas. Nessa concepção, a linguagem deixa de ocupar a função de mero instrumento de fala e passa a ser reconhecida como espaço simbólico de construção de sentidos, partilha de experiências e negociação de diferenças. A comunicação compõe, por conseguinte, o meio pelo qual os sujeitos se articulam no mundo, sendo, ao mesmo tempo, expressão da subjetividade e do compartilhamento de ideias.

Compreender a comunicação como espaço de constituição do sujeito e como vínculo de interação é tratá-la como uma prática que vai além da mera transmissão de mensagens, devendo se manifestar com intencionalidade e argumentação. Assim, torna-se evidente que o aprimoramento da comunicação demanda tanto domínio técnico quanto disposição ética e afetiva, por meio de argumentação clara e objetiva, escuta empática e busca por consensos

47 VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas**. São Paulo: Método, 2008, p. 63.

48 VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas**. São Paulo: Método, 2008, p. 63.

49 BRUM, Debora. **Comunicação assertiva**. São Paulo: Literale Books International, 2021, p. 52.

50 BRUM, Debora. **Comunicação assertiva**. São Paulo: Literale Books International, 2021, p. 53.

livres de coerção. Tais práticas, quando conscientes e orientadas pelo reconhecimento do outro, têm potencial de transformar relações e reduzir os conflitos, contribuindo, por conseguinte, para consolidar a comunicação como uma necessidade fundamental para a boa convivência humana.

2.2 Os tipos de comunicação mais comuns e suas diferentes abordagens

A partir dessa compreensão ampliada da comunicação como prática ética, racional e afetiva, é possível reconhecer a importância de investigar os diferentes modos pelos quais ela se materializa no cotidiano e como alcança ou dificulta o entendimento entre os sujeitos. A pluralidade das interações humanas exige abordagens distintas, adequadas aos contextos em que ocorrem e aos sujeitos envolvidos. Contudo, pode-se antecipar que há comportamentos comunicativos injustificáveis em qualquer conjuntura que se apresentem. Analisar os tipos de comunicação mais comuns na atualidade é essencial para aprofundar a reflexão inicialmente inaugurada sobre a comunicação e sua força argumentativa na construção de relações.

Uma das comunicações presentes na sociedade é a comunicação passiva. Ela resta demonstrada, na perspectiva de Brum⁵¹, quando a pessoa “não consegue expressar seus sentimentos, pensamentos e ideias, costuma ‘engolir sapos’ diariamente, não consegue dizer ‘não’ ou impor limites quando necessário”. Muitas vezes, há preocupação em demasia com a opinião dos outros e, para evitar conflitos, evita-se expressar as ideias, especialmente se forem divergentes, por temer a reação dos interlocutores.

A passividade é um impedimento à boa comunicação na medida em que não proporciona debate de argumentos para se chegar a uma melhor solução consensual. Tais “comportamentos passivos produzem consequências reforçadoras para o grupo, ou no mínimo não produzem consequências aversivas e, assim, esses comportamentos tendem a ser avaliados positivamente pelo grupo”⁵². A manutenção de indivíduos com comunicação passiva é vista de forma positiva para um grupo que deseja perpetuar sua ideia sem maiores avanços.

51 BRUM, Debora. **Comunicação assertiva**. São Paulo: Literale Books International, 2021, p. 30.

52 MARCHEZINI-CUNHA, Vivian; TOURINHO, Emmanuel Zagury. Assertividade e autocontrole: interpretação analítico-comportamental. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, v. 26, n. 2, 2010, p. 297. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-37722010000200011>. Acesso em: 09 jul. 2025.

Na perspectiva do indivíduo que é passivo, essa comunicação lhe é prejudicial pois “engessa e ‘aprisiona’”, fazendo guardar para si as opiniões e se submetendo a tarefas e discursos com os quais não concorda. Como consequência, pode ocasionar desgastes físicos, emocionais, mentais e comportamentais, por meio de doenças psicossomáticas, tais como depressão, síndrome do pânico e ansiedade, além de estimular desequilíbrios decorrentes do estresse⁵³. Dessa forma, infere-se que a passividade leva à omissão e faz a pessoa se responsabilizar por atividades que não concorda, deixando de fazer outras coisas que acreditava serem mais relevantes⁵⁴.

Ao contrário da comunicação passiva, a comunicação agressiva caracteriza-se por uma postura impositiva e até mesmo desrespeitosa, na qual o indivíduo tenta impor sua opinião acima das demais. Na visão de Brum⁵⁵: “a pessoa quer fazer valer sua opinião a qualquer custo, falando alto, criticando, confrontando ou desconsiderando as ideias e opiniões de quem pensa diferente”. Pessoas com esse perfil comunicativo costumam não escutar o outro, interromper falas, utilizar julgamentos e acusações, sem medir as palavras ou considerar o impacto de suas ações sobre o interlocutor.

As pessoas que se utilizam de comunicação agressiva costumam ser mal avaliadas e rejeitadas nos grupos sociais em que estão inseridas. Ao serem constatadas opiniões desnecessárias e falas grosseiras, estímulos aversivos ou perda de reforçadores são produzidos para o grupo, o qual passa a evitar o contato com esse indivíduo⁵⁶. A comunicação agressiva transforma debates em “verdadeiros combates”⁵⁷ e, conseqüentemente, afastam as pessoas do seu convívio ou geram um grande desconforto em quem convive com elas.

É possível estabelecer uma relação entre a comunicação agressiva e o que Marshall Rosenberg⁵⁸ denomina de comunicação alienante da vida, haja vista que este tipo de linguagem se baseia na interpretação do comportamento alheio a partir de julgamentos e avaliações moralizantes, focando no que há de “errado” com o outro. Segundo o autor, “nossa

53 BRUM, Debora. **Comunicação assertiva**. São Paulo: Literale Books International, 2021, p. 31.

54 BRUM, Debora. **Comunicação assertiva**. São Paulo: Literale Books International, 2021, p. 31.

55 BRUM, Debora. **Comunicação assertiva**. São Paulo: Literale Books International, 2021, p. 32.

56 MARCHEZINI-CUNHA, Vivian; TOURINHO, Emmanuel Zagury. Assertividade e autocontrole: interpretação analítico-comportamental. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, v. 26, n. 2, 2010, p. 297. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-37722010000200011>. Acesso em: 09 jul. 2025.

57 BRUM, Debora. **Comunicação assertiva**. São Paulo: Literale Books International, 2021, p. 33.

58 ROSENBERG, Marshall B. **Comunicação não violenta: técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais**; tradução Mário Vilela. 5. ed. São Paulo: Ágora, 2021, p. 33. *E-book*.

atenção se concentra em classificar, analisar e determinar níveis de erro, em vez de fazê-lo no que nós e os outros necessitamos e não conseguimos obter”⁵⁹. Assim, a comunicação deixa de ser um meio para alcançar o entendimento mútuo e se transforma em uma ferramenta de separação e conflito.

Essa comunicação alienante da vida também se assemelha à comunicação passiva na medida em que ambas negam responsabilidade de quem comunica por elas. No caso da comunicação passiva, como visto, não se assume responsabilidade, pelo aceite de todo tipo de imposição para evitar confrontar o outro. Já a comunicação alienante da vida “atrapalha a conscientização de que cada um de nós é responsável pelos próprios pensamentos, sentimentos e atos”⁶⁰, pois infere que a responsabilidade sempre está no outro. Rosenberg exemplifica com o uso corriqueiro da expressão ter de (como em “há coisas que você tem de fazer, queira ou não”) para ilustrar de que modo a responsabilidade pessoal pelos próprios atos pode se ocultar na fala.

Reporte-se que, segundo Vasconcelos, a “melhor comunicação é aquela que reconhece a necessidade de o outro se expressar”⁶¹, e, por isso, nem sempre é o caso de oferecer conselhos e sermões, já que, salvo exceções, essas atitudes colocam o interlocutor acima do outro, como alguém que se aproveita da dificuldade do outro para lhe lançar a superioridade das suas supostas virtudes. No fim das contas, o autor infere que “dar conselhos normalmente se apresenta como expediente de uma cultura de dominação”⁶², relacionando-se também a uma comunicação agressiva distorcida.

Há que se falar ainda na comunicação passivo-agressiva, por meio da qual há a expressão de sentimentos de raiva ou de insatisfação de maneira silenciosa: “mesmo negando que haja algo errado, a pessoa permanecerá ‘fechada’ nesse contexto emocional”⁶³. Esse comportamento acontece geralmente em situações nas quais se quer evitar conflitos e decorre de uma dificuldade em manifestar suas necessidades ou de expressar sentimentos negativos.

59 ROSENBERG, Marshall B. **Comunicação não violenta: técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais**; tradução Mário Vilela. 5. ed. São Paulo: Ágora, 2021, p. 33. *E-book*.

60 ROSENBERG, Marshall B. **Comunicação não violenta: técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais**; tradução Mário Vilela. 5. ed. São Paulo: Ágora, 2021, p. 36. *E-book*.

61 VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas**. São Paulo: Método, 2008, p. 65.

62 VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas**. São Paulo: Método, 2008, p. 65.

63 BRUM, Debora. **Comunicação assertiva**. São Paulo: Literale Books International, 2021, p. 37.

Aqui, aproxima-se aos aspectos que caracterizam a comunicação passiva já que “aparentemente, você se mostra aberto e receptivo aos desejos do outro”⁶⁴.

Contudo, diferencia-se no tocante à insatisfação que está intrínseca ao pensamento. Há uma resistência em concordar com as avaliações e as atitudes que lhe foram postas, porém não expressa essa discordância no momento, internalizando-se a insatisfação e, posteriormente, externalizando-a por meio de gestos ou expressões. Correspondem a atitudes passivo-agressivas o ato de fazer piadas sarcásticas para “alfinetar” o outro, fazer brincadeiras em tom irônico, ficar de mau humor e contribuir para tensionar o ambiente, entre outros⁶⁵.

Das considerações elencadas, percebe-se que as comunicações passiva, agressiva, alienante da vida e passivo-agressiva, embora distintas em suas manifestações, compartilham semelhanças, especialmente o fato de que todas inviabilizam uma comunicação efetiva e comprometem a construção de entendimentos legítimos entre os interlocutores. Por não promoverem um ambiente dialógico com respeito mútuo e escuta ativa, esses tipos de comunicação não proporcionam argumentação nem induzem o senso de responsabilidade.

Nesse cenário, passa-se a analisar os tipos de comunicação que impactam de forma positiva na construção ou no fortalecimento das relações sociais e no fomento aos consensos. A comunicação construtiva se apresenta como um dos tipos de comunicação que facilitam a melhoria da relação comunicativa, conforme aponta Vasconcelos.⁶⁶ Para tal, é imprescindível que haja articulação de conjunto de valores e práticas comunicativas que favoreçam o diálogo ético, empático e relacional. O autor lista elementos que devem estar contemplados nesse modelo, tais como: a conotação positiva da mensagem, a escuta ativa, a formulação de perguntas sem julgamento, a reciprocidade discursiva, a expressão das mensagens como opiniões pessoais, a assertividade, a priorização do elemento relacional, o reconhecimento da diferença, a não reação e a não ameaça⁶⁷.

A comunicação deve ser entendida como “de mão dupla”, em que ambos interlocutores compartilham responsabilidades e sentidos, daí o uso, por Vasconcelos, do termo comunicação construtiva que infere essa ideia de colaboração entre quem fala e quem

64 BRUM, Debora. **Comunicação assertiva**. São Paulo: Literale Books International, 2021, p. 36.

65 BRUM, Debora. **Comunicação assertiva**. São Paulo: Literale Books International, 2021, p. 37.

66 VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas**. São Paulo: Método, 2008, p. 64.

67 VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas**. São Paulo: Método, 2008, p. 64.

escuta, em oportunidades iguais de se propor a fazer as duas funções. Ou seja, deve ser uma comunicação “eqüitativa, circular, no sentido de algo co-construído”⁶⁸, diferentemente das comunicações anteriormente expostas em que umas pessoas falam e não se propõem a ouvir o outro ou somente aceitam o que lhes é imposto, sem a mesma chance de argumentar, tipos de comunicação que reverberam negativamente nas relações sociais e acabam se reduzindo a jogos de poder e de manipulação de ideias⁶⁹.

A comunicação construtiva começa, então, com o acolhimento do outro por meio de uma linguagem apreciativa, estimulante. E embora possua elementos essenciais para uma boa comunicação, não há como estabelecer um modelo exato na medida em que “cada conversação é um padrão moral, com estilos, direitos e obrigações diferentes dos que acontecem em outra circunstância ou com outra pessoa”⁷⁰. A comunicação, então, consiste em ato de mútua formação que depende das falas expostas e das que são ouvidas, e, por isso, pressupõe o respeito à diferença, já que inevitável e necessária à convivência e ao entendimento. Nas palavras de Vasconcelos: “Nós geramos as conversações e estas nos geram. Apreciar a conversação é reconhecer o valor comunicativo do outro enquanto ser humano, independentemente dos seus valores”⁷¹.

Outra abordagem contemporânea é a comunicação não violenta (CNV), sistematizada por Marshall Rosenberg. A CNV fundamenta-se em “habilidades de linguagem e comunicação que fortalecem a capacidade de continuarmos humanos, mesmo em condições adversas”⁷². Não se trata, contudo, de proposta inédita, já que resgata saberes ancestrais e valores humanos essenciais. Como ressalta o autor: o “objetivo é nos lembrar do que já sabemos - de como nós, humanos, deveríamos nos relacionar uns com os outros - e nos ajudar a viver de modo que se manifeste concretamente esse conhecimento”⁷³.

68 VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas**. São Paulo: Método, 2008, p. 68.

69 VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas**. São Paulo: Método, 2008, p. 68.

70 VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas**. São Paulo: Método, 2008, p. 65.

71 VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas**. São Paulo: Método, 2008, p. 65.

72 ROSENBERG, Marshall B. **Comunicação não violenta: técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais**; tradução Mário Vilela. 5. ed. São Paulo: Ágora, 2021, p. 19. *E-book*.

73 ROSENBERG, Marshall B. **Comunicação não violenta: técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais**; tradução Mário Vilela. 5. ed. São Paulo: Ágora, 2021, p. 19. *E-book*.

A comunicação não violenta propõe reformular a maneira como as pessoas se expressam e ouvem umas as outras “a partir da premissa de que as palavras não devem ser fruto de reações automáticas, mas sim respostas conscientes, ancoradas na percepção do que sentimos, desejamos e necessitamos”⁷⁴. Consagram-se como pilares: expressar-se com clareza e ouvir com empatia; separar a observação do julgamento, evitando tom crítico ou acusador que possa gerar resistência no outro⁷⁵. Trata-se de processo exigente que pressupõe maturidade emocional, autorregulação, atenção constante e compromisso pessoal sério; demanda abandonar o julgamento, assumir responsabilidade pelos próprios sentimentos, identificar as necessidades essenciais e ouvir ativamente sem tentar convencer o outro⁷⁶.

Nessa conjuntura, Rosenberg⁷⁷ enfatiza que, para promover relações mais harmônicas, as pessoas devem estar atentas às suas observações, sentimentos e necessidades, independentemente das palavras utilizadas. Ademais, a comunicação não violenta só produz resultados “quando escolhida livremente — não quando imposta como norma ou regra coletiva. Impô-la pode até ser contraproducente, gerando frustração, culpa ou resistência”⁷⁸. Por isso, sua incorporação em um grupo deve ocorrer por meio de inspiração, exemplos e respeito ao ritmo pessoal dos componentes, nunca por obrigação.

Apesar de amplamente difundido, o termo “comunicação não violenta” merece reflexão crítica. A nomenclatura pode sugerir equivocadamente que toda comunicação que não siga seus preceitos seria, por oposição, “violenta”. No entanto, práticas comunicacionais respeitosas, dialógicas e cooperativas podem assumir formatos variados sem necessariamente se alinharem àquela terminologia. Nesse sentido, Jürgen Habermas contribui ao caracterizar o indivíduo “racional” como aquele capaz de formular opiniões fundamentadas no âmbito cognitivo-instrumental e agir com eficiência, aprendendo com insucessos, refutando hipóteses

74 ROSENBERG, Marshall B. **Comunicação não violenta**: técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais; tradução Mário Vilela. 5. ed. São Paulo: Ágora, 2021, p. 20. *E-book*.

75 ROSENBERG, Marshall B. **Comunicação não violenta**: técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais; tradução Mário Vilela. 5. ed. São Paulo: Ágora, 2021, p. 49. *E-book*.

76 DOUTÉ, Damien. The Limits of Nonviolent Communication (NVC) in Intentional Communities. **Medium**, [site], 2025. Disponível em: <https://ddoute.medium.com/the-limits-of-nonviolent-communication-nvc-in-intentional-communities-b285280d5c1e>. Acesso em: 29 nov. 2025.

77 ROSENBERG, Marshall B. **Comunicação não violenta**: técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais; tradução Mário Vilela. 5. ed. São Paulo: Ágora, 2021, p. 115. *E-book*.

78 DOUTÉ, Damien. The Limits of Nonviolent Communication (NVC) in Intentional Communities. **Medium**, [site], 2025. Disponível em: <https://ddoute.medium.com/the-limits-of-nonviolent-communication-nvc-in-intentional-communities-b285280d5c1e>. Acesso em: 29 nov. 2025.

e revendo intervenções⁷⁹. Essa perspectiva revela que o autoconhecimento pode fazer parte da comunicação e, ao mesmo tempo, assumir paradigma diverso da CNV.

Em similar perspectiva, salienta-se que, na atualidade, uma comunicação satisfatória é tida como aquela que é assertiva. Segundo as definições clássicas, “o comportamento assertivo seria a expressão de sentimentos de maneira socialmente adequada, preservando tanto os direitos/interesses do indivíduo que responde assertivamente quanto os de seu interlocutor”⁸⁰. Essa comunicação assertiva se caracteriza pela “habilidade de se expressar de maneira franca, aberta e transparente, com respeito e consideração aos sentimentos, pensamentos e ao bem-estar dos outros”⁸¹. Ou seja: “dizer o que precisa ser dito, no momento adequado, de forma clara, objetiva e empática”⁸².

As características de uma comunicação assertiva envolvem “falar com clareza e objetividade, controlando as emoções, o tom de voz, a linguagem corporal e selecionando as melhores palavras para uma boa compreensão”⁸³. Ademais, por ser uma via de mão dupla, “outro aspecto fundamental para ter uma comunicação assertiva é escutar o outro com interesse e atenção, criando um diálogo aberto e colaborativo para gerar uma verdadeira CONEXÃO”⁸⁴. Para Marchezini-Cunha e Tourinho, os “comportamentos assertivos tendem a se caracterizar por maior contato visual entre o indivíduo assertivo e seu interlocutor, maior uso de afirmações dotadas de afeto, tom de voz audível, verbalizações de maior duração, uso adequado de características paralinguísticas da fala (como fluência, variabilidade de expressões, vivacidade)”⁸⁵.

Em suma, ser assertivo é ter clareza: “dizer sim ou dizer não com todas as letras. Saiba naturalmente dizer não ao comportamento imoral, ilegal ou injusto. Quem não sabe dizer não, também não sabe dizer sim. Quem não sabe dizer sim se omite das suas

79 HABERMAS, Jürgen. **Teoria da ação comunicativa** – Volume 1 [recurso eletrônico]: Racionalidade da ação e racionalização social; traduzido por Luiz Repa. – São Paulo: Editora Unesp Digital, 2022, p. 72.

80 MARCHEZINI-CUNHA, Vivian; TOURINHO, Emmanuel Zagury. Assertividade e autocontrole: interpretação analítico-comportamental. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, v. 26, n. 2, 2010, p. 296. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-37722010000200011>. Acesso em: 09 jul. 2025.

81 BRUM, Debora. **Comunicação assertiva**. São Paulo: Literale Books International, 2021, p. 37.

82 BRUM, Debora. **Comunicação assertiva**. São Paulo: Literale Books International, 2021, p. 37.

83 BRUM, Debora. **Comunicação assertiva**. São Paulo: Literale Books International, 2021, p. 37.

84 BRUM, Debora. **Comunicação assertiva**. São Paulo: Literale Books International, 2021, p. 37.

85 MARCHEZINI-CUNHA, Vivian; TOURINHO, Emmanuel Zagury. Assertividade e autocontrole: interpretação analítico-comportamental. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, v. 26, n. 2, 2010, p. 296. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-37722010000200011>. Acesso em: 09 jul. 2025.

responsabilidades sociais”⁸⁶. Na visão de Brum, é “possível ser direto e transparente sem ofender, mesmo que a sua opinião seja contrária à do seu interlocutor. Para isso, o primeiro passo é ter respeito pelo outro e estabelecer empatia”⁸⁷. O autoconhecimento e a empatia são importantes, nessa comunicação, com vistas a facilitar “a emissão de respostas que respeitem cada uma das partes, maximizando a produção de consequências reforçadoras (diversas e de aprovação social) para ambas e protegendo assim a relação interpessoal”⁸⁸.

A comunicação assertiva tende a aumentar a capacidade de influência e persuasão, haja vista a melhor conexão decorrente dos diálogos mais abertos e transparentes, o que torna os relacionamentos mais colaborativos e saudáveis, as reuniões mais rápidas e produtivas e as apresentações mais dinâmicas e envolventes⁸⁹. O comportamento assertivo é “eficiente tanto na produção de consequências reforçadoras diversas (embora menos que o agressivo) quanto na produção de aprovação social (ou evitação da desaprovação social)”⁹⁰. Por isso, a comunicação assertiva “não depende só do que você fala, mas de falar o que precisa ser dito, no momento mais oportuno e da forma mais adequada. É preciso perceber o que seu ouvinte já sabe, o que ele ainda não sabe e precisa saber e o que ele quer ouvir (suas expectativas), para conquistar o seu público-alvo”⁹¹.

Diante do exposto, é possível concluir que os diferentes tipos de comunicação expressam não apenas estilos pessoais de interação, mas também concepções éticas, afetivas e racionais sobre a forma de se relacionar com o outro. Enquanto os modelos negativos comprometem o diálogo, reforçam a omissão ou a hostilidade e fragilizam os vínculos sociais, as formas construtivas e assertivas se destacam por estimular a escuta ativa, a empatia e a responsabilidade compartilhada, criando condições para a produção de consensos legítimos.

Constata-se que a comunicação mais eficaz é aquela que vai além da mera transmissão de informações, reconhecendo o valor do interlocutor como sujeito, analisando o

86 VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas**. São Paulo: Método, 2008, p. 69.

87 BRUM, Debora. **Comunicação assertiva**. São Paulo: Literale Books International, 2021, p. 33.

88 MARCHEZINI-CUNHA, Vivian; TOURINHO, Emmanuel Zagury. Assertividade e autocontrole: interpretação analítico-comportamental. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, v. 26, n. 2, 2010, p. 297. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-37722010000200011>. Acesso em: 09 jul. 2025.

89 BRUM, Debora. **Comunicação assertiva**. São Paulo: Literale Books International, 2021, p. 15.

90 MARCHEZINI-CUNHA, Vivian; TOURINHO, Emmanuel Zagury. Assertividade e autocontrole: interpretação analítico-comportamental. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, v. 26, n. 2, 2010, p. 297. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-37722010000200011>. Acesso em: 09 jul. 2025.

91 BRUM, Debora. **Comunicação assertiva**. São Paulo: Literale Books International, 2021, p. 68.

contexto das interações e adotando práticas que fortaleçam a cooperação e o respeito mútuo. Nesse sentido, compreender e aplicar as abordagens comunicativas adequadas torna-se fundamental não apenas para o desenvolvimento pessoal e profissional, mas também para a construção de relações sociais mais democráticas, colaborativas e humanizadas.

2.3 Aspectos para delimitação de um conceito para a comunicação pública

A comunicação demonstra ter papel estratégico e estruturante nas relações sociais contemporâneas. Embora, comumente o termo seja associado à troca social de mensagens, quando analisado sob a ótica da linguagem humana, seu alcance é mais amplo. Para além da transmissão de informações, a comunicação se manifesta também “no plano ecológico, biológico, social e econômico, onde quer que haja seleção e combinação de sinais e signos, como acontece em sistemas comunicativos próprios de animais”⁹².

No âmbito da Administração Pública, a relevância da comunicação se intensifica pois a forma como o Estado comunica e realiza suas ações impacta diretamente na confiança social, no cumprimento das políticas públicas e na percepção de eficiência governamental. Como observa Sodré⁹³, “desde a década de 60 do século passado, nenhuma palavra associada às ideias de Modernidade, vinculação social e democracia de massa teve maior penetração no espaço público do que comunicação, apesar de sua conhecida ambiguidade”.

Entretanto, os modelos de comunicação apontados no tópico anterior não satisfazem plenamente as exigências da comunicação pública, cada qual por motivos distintos. Ao tomar como exemplo, a Comunicação Não violenta (CNV), observa-se que ela pressupõe, em sua essência, a realização de um intenso trabalho de autoconsciência, autorregulação emocional e disponibilidade afetiva por parte dos interlocutores, condições que raramente se verificam em interações coletivas⁹⁴, ainda mais em ambientes institucionais ou marcados por assimetrias de poder, situações típicas da Administração Pública.

92 SODRÉ, Muniz. **A ciência do comum**: notas para o método comunicacional. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014, p. 16. *E-book*.

93 SODRÉ, Muniz. **A ciência do comum**: notas para o método comunicacional. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014, p. 16. *E-book*.

94 DOUTÉ, Damien. The Limits of Nonviolent Communication (NVC) in Intentional Communities. **Medium**, [site], 2025. Disponível em: <https://ddoute.medium.com/the-limits-of-nonviolent-communication-nvc-in-intentional-communities-b285280d5c1e>. Acesso em: 29 nov. 2025.

Além disso, conforme apontam críticas recentes, a CNV pode transformar-se em uma “arma, uma ferramenta de dominação disfarçada sob a aparência de bondade”⁹⁵. Em vez de promover um espaço autêntico de expressão, pode resultar em silenciamento, padronização das falas ou desqualificação de manifestações que não se encaixem no padrão considerado “adequado”. Em contextos públicos, tais riscos comprometem a pluralidade, a espontaneidade e a expressão legítima de conflitos, elementos indispensáveis ao debate democrático.

Por outro lado, poderia parecer adequado adotar comunicação mais firme e diretiva, justificável pelo princípio constitucional de supremacia do interesse público, que confere à Administração uma posição hierarquicamente superior em relação à sociedade. Contudo, é preciso cautela para que essa firmeza não se converta em uma comunicação agressiva. A depender do tom empregado, tal postura tende a acentuar tensões e produzir efeitos contraproducentes: “gestores agressivos geram equipes inseguras, insatisfeitas, tensas, acuadas, desmotivadas e que muitas vezes até adoecem por estarem submetidas a esse estilo de liderança autoritário e impositivo”⁹⁶.

É fundamental, então, que a comunicação pública disponha de conceito e características próprios, capazes de contemplar a importância da comunicação para o exercício da cidadania. Apesar de diversos esforços teóricos, no entanto, a centralidade do termo comunicação pública na análise dos processos políticos ainda não se encontra plenamente consolidada em termos epistemológicos. Esta lacuna de conhecimento suscita questões relevantes acerca dos mecanismos pelos quais a comunicação influencia a participação cidadã, em especial nos processos políticos da era contemporânea, marcados pela ampla e veloz circulação de informações e de discursos⁹⁷.

Uma característica comum entre os principais autores é o cuidado em destacar aquilo que a Comunicação Pública não é, mesmo diante da ausência de um consenso definitivo sobre o que ela efetivamente é ou deveria ser⁹⁸. A princípio, pode-se afirmar que a comunicação

95 DOUTÉ, Damien. The Limits of Nonviolent Communication (NVC) in Intentional Communities. **Medium**, [site], 2025. Disponível em: <https://ddoute.medium.com/the-limits-of-nonviolent-communication-nvc-in-intentional-communities-b285280d5c1e>. Acesso em: 29 nov. 2025.

96 BRUM, Debora. **Comunicação assertiva**. São Paulo: Literale Books International, 2021, p. 33.

97 SANTOS, Marlus Silva dos; MORAES, Angela Teixeira de. Abordagens teóricas que privilegiam a interface entre comunicação e cidadania. **Revista Panorama** - Revista de Comunicação Social, v. 14, nº. 2, 2025, p. 2. Disponível em: <https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/panorama/article/view/14758>. Acesso em: 26 nov. 2025.

98 BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública**: estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007. p. 9.

pública consiste no desdobramento e na maturação de diversos outros modelos que buscaram compreender a comunicação desenvolvida por diferentes organizações sociais ao longo de distintos contextos históricos. Neste percurso, múltiplas terminologias foram utilizadas para designar as dimensões específicas desse campo, como comunicação organizacional, empresarial, governamental, política, integrada, corporativa, administrativa e estratégica⁹⁹.

Ainda hoje, Kunsch reporta que a “comunicação pública configura um conceito complexo que permite extrair múltiplas abordagens teóricas e reflexões sobre sua prática nas diferentes perspectivas do campo comunicacional”¹⁰⁰. Segundo a autora, as vertentes da comunicação pública podem ser compreendidas a partir de quatro concepções fundamentais: a comunicação estatal; a comunicação produzida pela sociedade civil organizada que atua em defesa do interesse coletivo; a comunicação institucional realizada pelos órgãos públicos, voltada à divulgação de sua imagem, de seus serviços e de suas ações; e a comunicação política, vinculada especialmente à atuação dos partidos e aos processos eleitorais.

A conformação atual da comunicação pública, segundo Liedtke e Curtinovi,¹⁰¹ remonta à Revolução Industrial, período em que o avanço das indústrias e da automação impactou na crescente conscientização da classe trabalhadora e intensificou os conflitos entre capital e trabalho. A transformação das relações entre empregador e empregado ocasionou o surgimento da imprensa sindical e, em resposta, foram desenvolvidas práticas de comunicação empresarial cujo objetivo era manter relações satisfatórias com públicos internos e externos¹⁰².

No Brasil, a comunicação pública foi inicialmente moldada por uma lógica governamental. A gestão do presidente Getúlio Vargas tornou-se um marco nesse processo ao inaugurar, com notável sofisticação, um sistema de comunicação destinado a reforçar a rede política que sustentava seu poder. O silêncio imposto sobre alguns temas, em especial aqueles relativos aos movimentos operários, contrastava com a intensa promoção da figura do chefe

99 LIEDTKE, Paulo; CURTINOVI, Jéfferson. Comunicação pública no Brasil: passado, presente e futuro, Comunicação Pública [Online], Vol.11 nº 20. 2016, p. 2. Disponível em: <http://cp.revues.org/1171>. Acesso em: 10 nov. 2025.

100 KUNSCH, Margarida M. Krohling. Comunicação pública: direitos de cidadania, fundamentos e práticas. In: MATOS, Heloiza (org.). **Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA/USP, 2013, p. 6. Disponível em: <https://share.google/PGhnDuNi00p4QTmzA>. Acesso em: 10 nov. 2025.

101 LIEDTKE, Paulo; CURTINOVI, Jéfferson. Comunicação pública no Brasil: passado, presente e futuro, Comunicação Pública [Online], Vol.11 nº 20. 2016, p. 2. Disponível em: <http://cp.revues.org/1171>. Acesso em: 10 nov. 2025.

102 LIEDTKE, Paulo; CURTINOVI, Jéfferson. Comunicação pública no Brasil: passado, presente e futuro, Comunicação Pública [Online], Vol.11 nº 20. 2016, p. 2. Disponível em: <http://cp.revues.org/1171>. Acesso em: 10 nov. 2025.

de Estado projetado como o “pai dos pobres”.¹⁰³ Essa “convivência entre censura e propaganda política, institucionalizada e instrumentalizada na era Vargas, teve vida longa no Brasil e deu o tom à gestão comunicacional no período militar”, permanecendo com a visão unitária de país, sem possibilidade de alternância de governo durante o processo de “distensão”.¹⁰⁴

Ao aproximar a comunicação pública à comunicação governamental e/ou estatal, o conceito refere-se ao processo comunicativo desenvolvido pelas instâncias sociais encarregadas de produzir e difundir informações de interesse coletivo. Seus objetivos precípuos são contribuir com a prestação de contas, o estímulo ao engajamento social e o reconhecimento das ações políticas, econômicas e sociais desenvolvidas pelo Estado.¹⁰⁵ Nesse contexto, Estado e governo assumem a responsabilidade de estabelecer fluxos comunicativos transparentes e contínuos com os cidadãos, configurando-se como instrumento de construção da agenda pública e de incentivo ao debate na esfera pública.¹⁰⁶

Assim, a comunicação pública era entendida como um processo comunicativo das instâncias da sociedade que trabalham com a informação, entre elas, os órgãos governamentais, as organizações não governamentais, associações profissionais e de interesses diversos, etc. A comunicação governamental confundia-se, nesse passo, com a comunicação pública na medida em que consistia num instrumento de construção da agenda pública e direcionava seu trabalho para a prestação de contas, para o engajamento da

103 GIL, Patrícia Guimarães; MATOS, Heloiza. Quem é o cidadão na comunicação pública? Uma retrospectiva sobre a forma de interpelação da sociedade pelo Estado em campanhas de saúde. In: MATOS, Heloiza (org.). **Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA/USP, 2013, p. 90-91. Disponível em: <https://share.google/PGhnDuNi00p4QTmzA>. Acesso em: 10 nov. 2025.

104 GIL, Patrícia Guimarães; MATOS, Heloiza. Quem é o cidadão na comunicação pública? Uma retrospectiva sobre a forma de interpelação da sociedade pelo Estado em campanhas de saúde. In: MATOS, Heloiza (org.). **Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA/USP, 2013, p. 93. Disponível em: <https://share.google/PGhnDuNi00p4QTmzA>. Acesso em: 10 nov. 2025.

105 BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 5.

106 O conceito de esfera pública tem suas raízes no Iluminismo, período histórico em que “os salões literários, os clubes de militância e a imprensa incentivavam uma ideia de ‘espaço’ crítico-racional, supostamente capaz de realizar uma mediação pública, de natureza político-cultural entre a sociedade civil e o Estado”. Na contemporaneidade, essa noção é reelaborada, contribuindo para a relativização da materialidade física do espaço em benefício das tecnologias de compressão espaço temporal, isto é, as tecnologias da comunicação e da informação que ampliam as possibilidades de participação cidadã (Sodré, 2014, p. 175).

população nas políticas adotadas e para o reconhecimento das ações promovidas nos campos políticos, econômico e social.¹⁰⁷

Os acontecimentos decorrentes das Diretas Já marcaram uma transição fundamental para a comunicação pública no Brasil, quando a sociedade civil organizada assumiu o protagonismo sobre o futuro político do País, manifestando desejo de mudança¹⁰⁸. A partir dessa virada, depreendeu-se que a comunicação pública propriamente dita somente seria possível se estivesse desvinculada da comunicação de governo que instrumentaliza o poder, o que demanda, sobretudo, “a inclusão do cidadão no processo comunicativo – não mais como expectador da política, mas como agente participante para propor e deliberar”¹⁰⁹.

Outro ponto decisivo para a conformação da comunicação pública foi o desenvolvimento tecnológico. A evolução dos meios comunicativos, do telégrafo ao telefone, do rádio à televisão, até alcançar a internet, ampliou enormemente o alcance e a velocidade da circulação de mensagens¹¹⁰. Os meios eletrônicos de massa, especialmente o rádio e a televisão, consolidaram-se como importantes instrumentos de difusão de símbolos e discursos na esfera pública. A internet, por sua vez, representa um salto qualitativo ao permitir maior acessibilidade, interatividade e descentralização do fluxo comunicacional. Ao integrar cidadãos do mundo inteiro em um processo contínuo de compartilhamento de conteúdos, ela favorece a construção de um espaço público mais dinâmico e plural, fortalecendo práticas de comunicação participativa e incentivando o engajamento cívico na era digital¹¹¹.

A comunicação pública também deve ser compreendida como uma renovação crítica de antigos ideais que buscam resgatar o sentido genuinamente social da comunicação,

107 BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública**: estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007. p. 5.

108 GIL, Patrícia Guimarães; MATOS, Heloiza. Quem é o cidadão na comunicação pública? Uma retrospectiva sobre a forma de interpelação da sociedade pelo Estado em campanhas de saúde. In: MATOS, Heloiza (org.). **Comunicação pública**: interlocuções, interlocutores e perspectivas. São Paulo: ECA/USP, 2013, p. 97. Disponível em: <https://share.google/PGhnDuNi00p4QTmzA>. Acesso em: 10 nov. 2025.

109 GIL, Patrícia Guimarães; MATOS, Heloiza. Quem é o cidadão na comunicação pública? Uma retrospectiva sobre a forma de interpelação da sociedade pelo Estado em campanhas de saúde. In: MATOS, Heloiza (org.). **Comunicação pública**: interlocuções, interlocutores e perspectivas. São Paulo: ECA/USP, 2013, p. 99. Disponível em: <https://share.google/PGhnDuNi00p4QTmzA>. Acesso em: 10 nov. 2025.

110 SANTOS, Marlus Silva dos; MORAES, Angela Teixeira de. Abordagens teóricas que privilegiam a interface entre comunicação e cidadania. **Revista Panorama** - Revista de Comunicação Social, v. 14, nº. 2, 2025, p. 3. Disponível em: <https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/panorama/article/view/14758>. Acesso em: 26 nov. 2025.

111 SANTOS, Marlus Silva dos; MORAES, Angela Teixeira de. Abordagens teóricas que privilegiam a interface entre comunicação e cidadania. **Revista Panorama** - Revista de Comunicação Social, v. 14, nº. 2, 2025, p. 3. Disponível em: <https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/panorama/article/view/14758>. Acesso em: 26 nov. 2025.

frequentemente obscurecido por práticas profissionais voltadas a interesses mercadológicos ou personalistas. Nesse sentido, ela retoma aspirações para uma comunicação libertadora e humanística da sociedade, cujas influências decaíram significativamente na década de 80. Segundo Brandão¹¹², enquanto a concepção estatal de comunicação passou por transformações relevantes, embora não revolucionárias, as demandas oriundas da sociedade civil organizada tornaram-se cada vez mais radicais, defendendo um modelo de comunicação profundamente democrático, participativo e enraizado nas experiências locais.

Essas reflexões coadunam com a tese de que, na comunicação pública, deve haver participação social, o que, na perspectiva habermasiana, remonta ao aspecto de soberania, internamente entrelaçada com as liberdades subjetivas e estruturalmente organizada pelo Estado. Isso se evidencia “no modo como o princípio ‘Todo poder do Estado emana do povo’ é efetivado pelos pressupostos da comunicação e pelos procedimentos de uma formação da opinião e da vontade diferenciada institucionalmente”¹¹³. A eficácia daquele princípio não decorre da simples reunião tangível de cidadãos autônomos, exigindo a incorporação de uma dimensão comunicativa mais complexa.

Nesse sentido, é importante ressaltar que a troca de informações entre Estado e sociedade apresenta certas peculiaridades que não se aplicam à comunicação entre particulares. Primeiramente, concentra-se, de um lado, o acesso à informação, regulamentado por lei e que traduz a obrigatoriedade de transparência dos atos como regra; de outro, está a liberdade de expressão, que assegura aos cidadãos a possibilidade de manifestar opiniões, críticas e demandas, podendo contribuir para a construção da esfera democrática¹¹⁴.

A partir dessas bases, a comunicação na administração pública deve se apoiar em princípios que concebam o Estado como uma instituição aberta, em permanente interação com a sociedade, os meios de comunicação e o setor produtivo. Isso implica ao poder público a missão de romper barreiras burocráticas, ouvir demandas sociais e abrir canais que aproximem suas ações do cidadão, especialmente em áreas sensíveis como saúde, educação,

112 BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública**: estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007. p. 13.

113 HABERMAS, Jürgen. **Teoria da ação comunicativa** – Volume 1 [recurso eletrônico]: Racionalidade da ação e racionalização social; traduzido por Luiz Repa. – São Paulo: Editora Unesp Digital, 2022, p. 219.

114 CRISTÓFARO, Helgis Torres; QUIQUINATO, Mônica. Comunicação pública, acesso à informação e transparência do poder: confiabilidade e cultura política democrática. **Comunicação & Sociedade**, [S. l.], v. 46, n. 46, 2025, p. 138. Disponível em: <https://revistas.metodista.br/index.php/comunicacaosociedade/article/view/1626>. Acesso em: 3 nov. 2025.

transporte, moradia e inclusão¹¹⁵. Trata-se da adoção do verdadeiro sentido da comunicação pública estatal, cuja condição *sine qua non* consiste no compromisso com o interesse público.

Dessa forma, os parâmetros jurídicos devem permear a comunicação do Estado com seus administrados. Muitos deles, inclusive, decorrem da própria Constituição Federal de 1988,¹¹⁶ que institui princípios voltados à transparência, acessibilidade e eficiência da gestão pública, além dos já mencionados princípios do art. 5º, incisos XIV e XXXIII, de direito de acesso à informação, e do art. 1º, parágrafo único: “todo poder emana do povo”, reafirmando a centralidade da cidadania¹¹⁷ e da soberania popular no regime democrático. Como observa Habermas: “o código do direito não dá outra opção: os direitos de comunicação e participação precisam ser formulados em uma linguagem que deixe os sujeitos de direito autônomos livres para decidir, conforme a ocasião, se e como pretendem utilizá-los”¹¹⁸.

Assim, o sentido da comunicação pública ultrapassa a ideia inicial de simples transmissão de informação, já que envolve a garantia de “o cidadão ter pleno conhecimento da informação que lhe diz respeito, inclusive aquela que não busca por não saber que existe, à possibilidade de expressar suas posições com a certeza de que será ouvido com interesse e a perspectiva de participar ativamente, de obter orientação, educação e diálogo”.¹¹⁹ Corroborando com essas lições, Guimarães¹²⁰ ressalta que:

A Administração Pública já congrega muitos poderes e muitos mecanismos que exsurtem da sua posição natural de exorbitância, não faz sentido que, paralelamente,

115 KUNSCH, Margarida M. Krohling. Comunicação pública: direitos de cidadania, fundamentos e práticas. In: MATOS, Heloiza (org.). **Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA/USP, 2013, p. 4. Disponível em: <https://share.google/PGhnDuNi00p4QTmzA>. Acesso em: 10 nov. 2025.

116 De acordo com o Art. 37 da Constituição Federal de 1988, a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Brasil, 1988).

117 “É importante lembrar que cidadania se refere aos direitos e às obrigações nas relações entre o Estado e o cidadão. Falar em cidadania implica recorrer a aspectos ligados a justiça, direitos, inclusão social, vida digna para as pessoas, respeito aos outros, coletividade e causa pública no âmbito de um Estado-nação” (Kunsch, 2013, p. 4).

118 HABERMAS, Jurgem. **Teoria da ação comunicativa** – Volume 1 [recurso eletrônico]: Racionalidade da ação e racionalização social; traduzido por Luiz Repa. – São Paulo: Editora Unesp Digital, 2022, p. 209.

119 DUARTE, Jorge. Instrumentos da comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2007, p. 64.

120 GUIMARÃES, Kaliany Varjão de Santana Oliveira. **A Consensualidade no Processo Administrativo Disciplinar: Entre Princípios E Práticas**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2025, p. 79. Disponível em: https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/21522/2/KALIANY_VARJAO_SANTANA_OLIVEIRA_GUIMARAES.pdf. Acesso em 05 jul. 2025.

os sujeitos submetidos ao seu poder não detenham os recursos e meios necessários para que haja, no mínimo, uma situação próxima de uma paridade. A vulnerabilidade do agente público, quando não atua em seu favor sequer os princípios constitucionais, é patente, não se podendo falar da existência de um ambiente favorável à entabulação, por exemplo, de mecanismos que emergem da consensualidade, porque inexistente consenso onde não há um ambiente favorável ao florescimento da voluntariedade e da liberdade de pactuar.

Diversos autores, inclusive, rejeitam o conceito de comunicação pública como instrumento de manipulação de massas ou de promoção de grupos políticos, compreendendo-a, ao revés, como mecanismo de democratização da informação capaz de fortalecer o cidadão para interpretar, questionar, discutir e participar ativamente das decisões que envolvem a coletividade.¹²¹ É justamente essa valorização intersubjetiva entre interlocutores, fundada na exposição de ideias, na argumentação e no debate sobre questões que afetam diretamente os envolvidos que torna o modelo de interação comunicacional dialógica particularmente adequado a organizações cujo cerne de atuação seja o interesse público.¹²²

Nessa perspectiva, a comunicação deve fomentar o desenvolvimento de uma opinião crítica e participativa, permitindo que o indivíduo exerça sua cidadania de modo plural e consciente. O núcleo dessa cidadania é formado pelos direitos políticos de participação, que são percebidos nas novas formas de intercâmbio da sociedade civil, em uma rede protegida pelos direitos fundamentais de associações voluntárias, assim como nas formas de comunicação de uma esfera pública política produzida pelas mídias de massa.¹²³ No Estado de Direito, o nexo interno entre soberania popular e direitos humanos reside não apenas no conteúdo normativo assegurado pelo teor jurídico das leis gerais, mas, sobretudo, no modo comunicativo pelo qual se exerce a autonomia política.

Na concepção de Habermas, é a própria forma de comunicação que fundamenta a democracia e viabiliza a autocompreensão da comunidade política na medida em que permite

121 CRISTÓFARO, Helgis Torres; QUIQUINATO, Mônica. Comunicação pública, acesso à informação e transparência do poder: confiabilidade e cultura política democrática. **Comunicação & Sociedade**, [S. l.], v. 46, n. 46, 2025, p. 138. Disponível em: <https://revistas.metodista.br/index.php/comunicacaosociedade/article/view/1626>. Acesso em: 3 nov. 2025.

122 LIEDTKE, Paulo; CURTINOVI, Jéfferson. Comunicação pública no Brasil: passado, presente e futuro, *Comunicação Pública* [Online], Vol.11 nº 20. 2016, p. 2. Disponível em: <http://cp.revues.org/1171>. Acesso em: 10 nov. 2025.

123 HABERMAS, Jurgen. **Teoria da ação comunicativa** – Volume 1 [recurso eletrônico]: Racionalidade da ação e racionalização social; traduzido por Luiz Repa. – São Paulo: Editora Unesp Digital, 2022, p. 133.

a formação discursiva da opinião e da vontade.¹²⁴ O autor assevera que a maturidade da democracia se mede pelo nível da comunicação pública e da consciência que a sociedade tem sobre si mesma. Evidencia-se que, quanto mais o debate fundamentado, a análise crítica e a reflexão racional influenciam a condução dos assuntos públicos, mais elevada é a qualidade democrática desse povo.¹²⁵

A partir disso, percebe-se que a comunicação pública confere centralidade ao cidadão no processo comunicativo, sendo essencial que a esfera pública esteja constantemente comprometida com a garantia de formas de participação da sociedade nos debates sobre temas de interesse coletivo. Para isso, devem ser empregados procedimentos que viabilizem o discurso e a argumentação, a exemplo de plebiscitos, referendos e audiências públicas.¹²⁶ Outrossim, a comunicação pública não deve estar restrita à esfera estatal e a ações governamentais, devendo envolver também partidos políticos, movimentos sociais, empresas públicas, terceiro setor e, até mesmo, em certas circunstâncias, as empresas privadas,¹²⁷ ao que remonta à Administração Pública em sentido amplo.

Quanto a um conceito delimitado, após analisar diversos autores, Brandão explicita que o único autor “que banca uma explicação e delimita o conceito de Comunicação Pública frente a conceitos limítrofes como comunicação governamental é Duarte”¹²⁸. Para esse autor, a comunicação pública situa-se no espaço constituído pelos fluxos de informação e de interação entre agentes públicos e atores sociais em temas de interesse coletivo. Nesse sentido, a comunicação pública ocupa-se da viabilização do direito social coletivo e individual ao diálogo, à informação e expressão¹²⁹.

124 HABERMAS, Jürgen. **Teoria da ação comunicativa** – Volume 1 [recurso eletrônico]: Racionalidade da ação e racionalização social; traduzido por Luiz Repa. – São Paulo: Editora Unesp Digital, 2022, p. 174.

125 HABERMAS, Jürgen. **Teoria da ação comunicativa** – Volume 1 [recurso eletrônico]: Racionalidade da ação e racionalização social; traduzido por Luiz Repa. – São Paulo: Editora Unesp Digital, 2022, p. 146.

126 FARIA, Thaíssa Assunção de. O papel da esfera pública na efetivação da democracia. **Revista da Defensoria Pública da União**, v. 1, n. 08, 7 dez. 2015, p. 322. Disponível em: <https://revistadadpu.dpu.def.br/article/view/111/93>. Acesso em: 12 jun. 2025.

127 DUARTE, Jorge. Instrumentos da comunicação pública. In: DUARTE, Jorge. Instrumentos da comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2007, p. 61.

128 BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 12.

129 DUARTE, Jorge. Instrumentos da comunicação pública. In: DUARTE, Jorge. Instrumentos da comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2007, p. 62.

Diante da relevância da comunicação entre o Estado e seus administrados, embora não haja consenso quanto ao conceito, é possível identificar as principais características que devem ser preservadas nesse processo. Um fundamento essencial é o que Sodré¹³⁰ denomina “contratradução” que é a capacidade de acolher e compartilhar o sentido da fala a partir de uma sensibilidade comum. Trata-se do reconhecimento do “outro (socius) como parte do coletivo que se pluraliza no ‘nós’, constituindo o conjunto de relações jurídicas e políticas no qual o cidadão se insere dentro do Estado”¹³¹.

Ao comunicar pelo sensível, torna-se “possível alcançar as pessoas de maneira mais profunda, tocando suas emoções e consciências. Uma abordagem humanizada não apenas informa, mas também mobiliza a sociedade para a proteção e a garantia dos direitos”¹³². Nesse contexto, segundo Cristófar e Quiquinato, a comunicação digital contribui para que esses objetivos sejam efetivamente alcançados, valendo-se de plataformas e tecnologias digitais. Para as autoras, estar presente e acompanhar os temas que circulam nas redes sociais passou a ser essencial para identificar os interesses dos cidadãos e oferecer-lhes um conjunto de serviços que os auxiliem em seu pleno exercício da cidadania¹³³.

A partir desses fundamentos, evidencia-se que as instituições públicas devem envidar esforços para adaptar seus processos comunicacionais às possibilidades e necessidades dos cidadãos, desenvolvendo mecanismos adequados à realidade de cada grupo social. Isso requer conhecer de forma aprofundada as características, expectativas e interesses dos públicos envolvidos de modo a orientar o planejamento de ações e a definição de instrumentos compatíveis com tais finalidades¹³⁴.

130 SODRÉ, Muniz. **A ciência do comum**: notas para o método comunicacional. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014, p. 220. *E-book*.

131 SODRÉ, Muniz. **A ciência do comum**: notas para o método comunicacional. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014, p. 220. *E-book*.

132 CRISTÓFARO, Helgis Torres; QUIQUINATO, Mônica. Comunicação pública, acesso à informação e transparência do poder: confiabilidade e cultura política democrática. **Comunicação & Sociedade**, [S. l.], v. 46, n. 46, 2025, p. 147. Disponível em: <https://revistas.metodista.br/index.php/comunicacaosociedade/article/view/1626>. Acesso em: 3 nov. 2025.

133 CRISTÓFARO, Helgis Torres; QUIQUINATO, Mônica. Comunicação pública, acesso à informação e transparência do poder: confiabilidade e cultura política democrática. **Comunicação & Sociedade**, [S. l.], v. 46, n. 46, 2025, p. 147. Disponível em: <https://revistas.metodista.br/index.php/comunicacaosociedade/article/view/1626>. Acesso em: 3 nov. 2025.

134 DUARTE, Jorge. Instrumentos da comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública**: estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007, p. 65.

Nesse contexto, destaca-se a importância de viabilizar o mecanismo da escuta ativa, que consiste em ouvir atentamente os interessados para compreender necessidades, crenças e atitudes específicas; incorporar suas opiniões aos programas em que estão inseridos; lidar com perspectivas divergentes e ampliar o horizonte de compreensão dos gestores¹³⁵. Para viabilizar essa escuta qualificada, podem ser empregados diversos instrumentos, tais como sondagens, monitoramento de mídia, grupos de discussão, consultas sistematizadas, conselhos institucionalizados, ouvidorias e outras formas participativas. Como sintetiza Duarte,¹³⁶ além de métodos, são necessários “ouvidos aguçados e um bom par de sapatos”.

A análise desenvolvida ao longo dessa seção demonstra que a comunicação pública ocupa posição estratégica na construção de uma Administração Pública orientada pelo interesse coletivo. A trajetória histórica do conceito, desde suas raízes na comunicação governamental até sua compreensão contemporânea como espaço dialógico entre Estado e sociedade, demonstra que seu sentido foi ampliado, superando a visão instrumental voltada à propaganda estatal e passando a reconhecer a comunicação pública como mecanismo de democratização da informação, fortalecimento cidadã e promoção de participação.

Nesse cenário, o desafio que se impõe não é apenas aprimorar a definição conceitual de comunicação pública, mas consolidar práticas capazes de efetivar esse ideal democrático no cotidiano da gestão estatal. Para isso, exige-se que o Estado reconheça o cidadão como interlocutor legítimo e coparticipante das decisões que afetam a coletividade, assegurando condições reais de acesso à informação, escuta qualificada e intervenção nos processos deliberativos. A abertura de canais permanentes de diálogo e a adoção de instrumentos que assegurem a expressão plural de interesses tornam-se, como visto, requisitos essenciais para que a comunicação pública transcenda o ideal se realize como prática efetiva.

135 DUARTE, Jorge. Instrumentos da comunicação pública. In: DUARTE, Jorge. Instrumentos da comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2007, p. 66.

136 DUARTE, Jorge. Instrumentos da comunicação pública. In: DUARTE, Jorge. Instrumentos da comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2007, p. 66.

3. A COMUNICAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE LEGITIMIDADE DO AGIR ESTATAL À LUZ DO PENSAMENTO HABERMESIANO

Como demonstrado no capítulo precedente, a comunicação é elemento essencial para a construção e o fortalecimento das relações sociais contemporâneas. No âmbito das interações entre Estado e sociedade, a comunicação pública se apresenta como eixo democrático estruturante, passando de um mero instrumento de transmissão de informações para se afirmar como prática indispensável à participação cidadã, ao diálogo e à construção compartilhada do interesse coletivo.

É a partir desse panorama que se inicia a análise das contribuições teóricas de Habermas, cujo pensamento oferece bases sólidas para compreender a centralidade da comunicação na legitimidade das ações estatais. O capítulo parte da contextualização do Estado Democrático de Direito e da necessidade de que a atividade administrativa seja continuamente justificada perante a sociedade, para, em seguida, examinar como a argumentação racional na esfera pública se converte em requisito fundamental de legitimidade democrática. Nesse percurso, evidencia-se a necessidade de reconhecer os cidadãos como participantes efetivos dos processos decisórios para a consolidação de uma nova legitimidade das ações estatais, vinculada aos princípios constitucionais vigentes.

3.1 A crise da legitimidade do Estado e os desafios da democracia contemporânea

A consolidação do Estado democrático de Direito, com o advento da Constituição Federal de 1988¹³⁷, provocou inúmeras transformações nas estruturas administrativas, sobretudo no modo como se constrói e se legitima o exercício do poder estatal. O conceito de “Estado de Direito¹³⁸” ocupa papel central “na relação entre a vontade democrática e a

137 BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 maio 2025.

138 Ao citar o constitucionalista José Gomes Canotilho e o professor Richard Fallon Jr, Khattar traz em sua obra que o Estado de Direito é um modelo de Estado Liberal cujo paradigma jurídico-político detém a pretensão da universalidade. As premissas teóricas se baseiam em proteção da sociedade contra a anarquia e contra a guerra hobesiana de todos contra todos. Essa proteção está concentrada na administração e na concretização da liberdade dos indivíduos e na garantia contra o arbítrio do poder Estatal (Khattar, 2021, p. 27).

proteção individual das pessoas, consubstanciada em um conjunto de valores”¹³⁹, especialmente aqueles dispostos na própria Constituição, que destacam a dignidade da pessoa humana e a cidadania como fundamentos do ordenamento e da atuação pública.

Entretanto a efetividade desses valores depende do conteúdo normativo que lhes é atribuído. Em um contexto marcado pela complexidade de políticas públicas e pelas disputas interpretativas democráticas, torna-se imprescindível debater sobre as diretrizes que devem orientar o Estado. Assim, ganha relevo a discussão acerca do modelo tradicional de legitimidade dos atos estatais, alicerçado na vontade coletiva imposta unilateralmente.

Desde a implementação do Estado democrático de Direito, esse modelo vem sendo progressivamente substituído por outro que valoriza o reconhecimento e a participação consciente dos cidadãos, seja na escolha de representantes, seja nas deliberações políticas que definem os rumos da sociedade. Nesse novo paradigma, retoma-se ao conceito de esfera pública, compreendido na sociologia e na sociofilosofia como o espaço de comunicação no qual o indivíduo transcende o discurso dual e passa a se engajar em uma relação discursiva com a coletividade anônima, constituindo o comum¹⁴⁰.

Os diferentes modelos jurídicos estatais e filosofias econômicas, como o liberalismo, o social-desenvolvimentismo, a regulação estatal e o neoliberalismo, contribuíram para relevantes transformações no Direito Administrativo, em especial, motivados pelas crises econômicas e institucionais¹⁴¹. Contudo, essa transição ainda se mostra gradativa e insuficiente pois prevalece a dominação política intermediada pelo direito moderno, que culmina numa “aparência de legitimidade”, consubstanciada em operações de integração apoiadas no consentimento dos cidadãos associados e no poder estrutural do Estado, alcançando a “lealdade das massas”, conforme pontua o filósofo Jurgen Habermas.¹⁴²

O direito, cuja força integradora se concentra na solidariedade social, em virtude da pretensão de legitimidade que lhe é inerente, encontra-se interligado ao poder administrativo e

139 KHATTAR, Semirames. **Estado de Direito, Direitos Fundamentais e Segurança Pública**. 2021. 86f, Rio de Janeiro, 2021, p. 44-45. *E-book*.

140 SODRÉ, Muniz. **A ciência do comum**: notas para o método comunicacional. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014, p. 214. *E-book*.

141 NEVES, Cleuler Barbosa das; FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. Dever de consensualidade na atuação administrativa. **Revista de Informação Legislativa**: RIL, v. 55, n. 218, 2018, p. 65. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/218/ril_v55_n218_p63. Acesso em 23 jul. 2025.

142 HABERMAS, Jurgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 86.

ao poder econômico. Nessa conjuntura, “ocorre, por vezes, a imposição de interesses do poder administrativo e do poder econômico por serem os mais fortes,”¹⁴³ servindo-se, no entanto, do que Habermas denomina de “força legitimadora da norma jurídica, a fim de encobrir a sua imposição meramente factual”.¹⁴⁴ De um lado, o discurso jurídico tende a permanecer adstrito à sua autorreprodução, construindo apenas imagens internas do mundo exterior; de outro, deve transformar e incorporar a “comunicação social universal” para influenciar as construções sociais universais da realidade¹⁴⁵.

Nesse sentido, o Estado permanece “desconectado dos processos reais de formação discursiva da opinião e da vontade coletiva”¹⁴⁶ uma vez que a participação dos cidadãos ainda é limitada e raramente integrada efetivamente às decisões públicas. Trata-se de uma crise de legitimidade quanto aos atos decisórios unilaterais, a qual é reforçada pela percepção de que a simples indicação do interesse público já não é suficiente para justificar aquelas decisões. Ao contrário, o ato de repensar a atuação estatal deve estar “inserido em processo muito mais amplo, que envolve a justa satisfação dos interesses dos administrados”¹⁴⁷.

A democracia contemporânea impõe ao Estado esse desafio de superar os modelos tradicionais, caracterizados por deliberações impositivas e unilaterais, tendo em vista que o “modelo puro de regras nunca conseguiu superar o problema das lacunas do direito. De igual modo, não fundamenta legal e democraticamente os amplos poderes de emissão de normas conferidos ao Poder Executivo”.¹⁴⁸ A evolução social clama a compatibilização entre a atuação administrativa e os princípios do Estado Democrático de Direito, o que pode ser viabilizado por mecanismos de participação real dos cidadãos nos processos decisórios.

143 CARDOSO, Henrique Ribeiro. **Controle da legitimidade da atividade normativa das agências reguladoras**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010, p. 214.

144 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 86.

145 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 105.

146 LUBENOW, Jorge Adriano. O que há de político na teoria da ação comunicativa? Sobre o déficit de institucionalização em Jürgen Habermas. **Philosophos - Revista de Filosofia**, Goiânia, v. 18, n. 1, 2013, p. 159-160. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/philosophos/article/view/18947>. Acesso em: 11 jun. 2025.

147 SILVEIRA, Mateus Camilo Ribeiro da; FERNANDES, Felipe Gonçalves. Conciliação e mediação na administração pública brasileira: proposições e perspectivas. **Revista Jurídica Cesumar** - Mestrado, v. 23, n. 3, 2023, p. 750. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/download/10316/7508>. Acesso em 05 jun 2025.

148 CARDOSO, Henrique Ribeiro. **Controle da legitimidade da atividade normativa das agências reguladoras**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010, p. 306.

Para concretizar essa nova conjuntura, Mascarenhas e Neves¹⁴⁹ ressaltam que é fundamental estabelecer diálogo entre Administração Pública e seus administrados, por meio de canais participativos que tornem os cidadãos “corresponsáveis pela concretização do constitucionalismo democrático e pela garantia dos direitos fundamentais”. O diálogo se mostra indispensável no processo administrativo atual já que uma decisão tomada de maneira impositiva, sem participação, tende a ser considerada “unilateral, ilegítima e injusta”.¹⁵⁰

Nessa perspectiva, emerge uma “releitura do conceito de interesse público”¹⁵¹. Se antes ele era considerado um princípio absoluto, capaz de prevalecer incondicionalmente frente aos interesses privados, hoje deve ser compreendido numa lógica de equilíbrio que passe a considerar também os direitos e as garantias individuais. Não há respaldo para justificar uma condição pré-fixada de supremacia ou de superioridade a priori do interesse público, especialmente diante do sistema de Direitos e Garantias Fundamentais, consagrado pela Constituição Federal de 1988.¹⁵²

A nova configuração do Estado democrático, consolidada nas últimas décadas, contribuiu para desarticular a “dicotomia público x privado onde, de um lado, tinha-se o Estado identificado com a esfera pública, com o poder político e que era o guardião do interesse público e, de outro lado, o mercado identificado com o setor privado, com o poder econômico e com os interesses empresariais”.¹⁵³ A ascensão do terceiro setor também teve sua relevância ao introduzir novas formas de organização social, que deram origem a noções como “nova esfera pública” e “privado porém público”, atuando junto à Administração.

149 MASCARENHAS, Leticia Martins de Araújo; NEVES, Cleuler Barbosa das. A consensualidade na Administração Pública face ao novo paradigma do Direito Administrativo. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 16, n. 2, 2021, p. 192. Disponível em:

<https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/40256>. Acesso em: 04 jun 2025.

150 MASCARENHAS, Leticia Martins de Araújo; NEVES, Cleuler Barbosa das. A consensualidade na Administração Pública face ao novo paradigma do Direito Administrativo. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 16, n. 2, 2021, p. 194. Disponível em:

<https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/40256>. Acesso em: 04 jun 2025.

151 NEVES, Cleuler Barbosa das; FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. Dever de consensualidade na atuação administrativa. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, v. 55, n. 218, 2018, p. 65. Disponível em:

http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/218/ril_v55_n218_p63. Acesso em 23 jul. 2025.

152 GUIMARÃES, Kality Varjão de Santana Oliveira. **A Consensualidade no Processo Administrativo Disciplinar: Entre Princípios E Práticas**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2025, p. 27. Disponível em:

https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/21522/2/KALIANY_VARJAO_SANTANA_OLIVEIRA_GUIMARAES.pdf. Acesso em 05 jul. 2025.

153 BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 26.

Essa análise de convivência entre interesse público e privado encontra fundamento nas palavras de Habermas¹⁵⁴ para quem “a liberdade de cada um deve poder coexistir com a liberdade de todos segundo uma lei universal”. Essa lei universal corresponde àquela formulação exarada por Kant da qual se serviu Habermas para sustentar que a legitimidade da norma jurídica se condiciona à capacidade de ser reconhecida por todos como lei comum. Para isso, é imprescindível possibilitar que as pessoas tenham seus direitos individuais também observados, ao que se exige do Estado a abertura dos seus processos decisórios e a participação ativa dos cidadãos.¹⁵⁵

Esse reposicionamento do cidadão no centro da Administração Pública encontra respaldo na concepção de cidadania proposta por Thomas Humphrey Marshall, reproduzida por Moraes e Silva Junior¹⁵⁶, que seria a possibilidade de “participação dos indivíduos na comunidade política, corroborando para a concretização de seus direitos civis, políticos e sociais”. Tal compreensão ultrapassa a noção meramente formal de pertencimento estatal e vincula a cidadania ao efetivo exercício de direitos e à participação na vida pública.

Todavia, cumpre recordar que, na tradição jurídica, os termos *ciudadania*, *citoyenneté* ou *citizenship* foram, por longo período, utilizados predominantemente para designar o vínculo jurídico-político de pertencimento a um Estado ou a uma nacionalidade. Somente em momento mais recente esse conceito passou a ser ampliado para abarcar a ideia de um status jurídico qualificado, delimitado e protegido por direitos civis fundamentais¹⁵⁷. Nesse sentido, conforme observa Habermas, o pertencimento a um Estado regula a correlação entre pessoas e o povo estatal, cuja existência é reconhecida pelo direito das gentes; essa definição de pertencimento, associada à delimitação territorial, cumpre a função de estabelecer a fronteira social do Estado, independentemente de sua organização interna de poder¹⁵⁸.

154 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 197.

155 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 197.

156 MORAES, Ana Paula Bagaiolo; SILVA JÚNIOR, Gladstone Leonel da. A cidadania e a evolução dos direitos fundamentais no Brasil. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, v. 15, n. 21, 2011, p. 3. Disponível em: <https://periodicos.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/article/view/344>. Acesso em: 15 jun. 2025.

157 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 792.

158 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 792.

No contexto brasileiro, a cidadania ganhou status constitucional ao ser consagrada como um dos fundamentos da República no artigo 1º da Constituição Federal de 1988¹⁵⁹, o que reforça o compromisso do Estado com uma democracia participativa voltada à efetivação dos direitos fundamentais. A partir dessa perspectiva constitucional, Habermas sustenta que o “núcleo normativo da constituição democrática deve estar ancorado na consciência dos cidadãos, ou seja, nas convicções implícitas dos próprios cidadãos, especialmente do ponto de vista da estabilidade do sistema político.”¹⁶⁰ Para o autor, a legitimidade e a estabilidade do sistema democrático não decorrem de análises de filósofos (ou juristas), mas sim do convencimento dos cidadãos e das cidadãs sobre a validade dos princípios da Constituição.

Com base nessa afirmação de que a legitimidade se funda nos princípios constitucionais, Habermas demonstra de que modo o direito moderno opera como mecanismo de estabilização normativa¹⁶¹:

De um lado, a garantia estatal da imposição do direito oferece um equivalente funcional para a estabilização de expectativas da autoridade carismática. Enquanto as instituições que apoiam as imagens de mundo fixam as convicções controladoras do comportamento pela limitação da comunicação, o direito moderno permite substituir convicções por sanções, libertando os motivos da obediência às regras sem deixar de impor sua observância. Em ambos os casos, evita-se uma desestabilização causada pelo dissenso fundamentado, uma vez que os destinatários não podem colocar em questão a validade das normas que eles mesmos devem seguir.

Para corroborar com essa reflexão, Habermas¹⁶² destaca que é papel da esfera pública realizar a mediação entre o sistema político e os setores da vida privada. A sociedade civil auxilia o Estado no desempenho dessa função na medida em que capta os problemas advindos da esfera privada e os transmitem à esfera pública política, apoiando-se nos direitos fundamentais, que garantem, por exemplo, as liberdades de opinião e de reunião. Todavia, esses direitos, embora indispensáveis, não são suficientes para a preservação das sociedades

159 BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 maio 2025.

160 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 34.

161 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 82.

162 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 560.

civis e da esfera pública, sendo necessário manter as estruturas de comunicação para viabilizar o exercício daqueles direitos de maneira mais efetiva¹⁶³.

Trazer a sociedade para o centro das discussões, fornecendo informações transparentes e completas tornou-se prática não só desejável mas necessária na Administração Pública, já que “a Constituição Federal de 1988 busca a sua efetividade nos princípios fundamentais com a erradicação da pobreza e diminuição das desigualdades sociais, de construir uma sociedade embasada em pressupostos que conformam a equalização de oportunidades para se alcançar a justiça social”.¹⁶⁴ Quando do direcionamento das políticas públicas, o Estado precisa estar em consonância com esses valores constitucionais, especialmente os que visem a inclusão social dos indivíduos e o exercício da cidadania.

A noção de legitimidade foi desenvolvida por Tyler¹⁶⁵ a partir do conceito de justeza procedimental, segundo o qual a aceitação da autoridade estatal está condicionada à forma como o poder é exercido. Para o autor, a atuação das autoridades deve ser avaliada à luz de cinco elementos essenciais: (a) possibilidade de participação, ou seja, se os cidadãos serão ouvidos e terão seus argumentos considerados; (b) neutralidade, traduzida em decisões imparciais, fundamentadas em fatos e livres de discriminação ou favorecimentos; (c) transparência, relacionada à clareza dos critérios, procedimentos e justificativas adotados pelas instituições; (d) qualidade do tratamento interpessoal, marcada por dignidade, respeito, cortesia e consideração; e (e) confiança nas intenções das autoridades, especialmente quanto ao compromisso com o bem-estar e as necessidades dos que serão afetados pelas decisões.

Nesse ínterim, Durão¹⁶⁶ sustenta que “os direitos fundamentais que garantem as liberdades subjetivas de ação e os direitos políticos que garantem a participação dos cidadãos são cooriginários e resultam simultaneamente da intersubjetividade do processo de

163 FARIA, Thaíssa Assunção de. O papel da esfera pública na efetivação da democracia. **Revista da Defensoria Pública da União**, v. 1, n. 08, 2015, p. 320. Disponível em: <https://revistadadpu.dpu.def.br/article/view/111/93>. Acesso em: 12 jun. 2025.

164 MARTINS, Janete Rosa. A Mediação e o Agir Comunicativo para o Entendimento e a Deliberação como Política Pública na Gestão dos Conflitos. **Revista Paradigma**, [S. l.], v. 27, n. 2, 2018, p. 233. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/1205>. Acesso em: 12 jun. 2025.

165 TYLER, Tom R. Enhancing Police Legitimacy. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, vol. 593, 2004, p. 93-95. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/4127668>. Acesso em: 10 dez. 2025.

166 DURÃO, Aylton Barbieri. Direito e democracia em Habermas. **Revista Argumentos**, ano 7, n. 14 – Fortaleza, 2015, p. 33. Disponível em: <https://periodicos.ufc.br/argumentos/article/viewFile/19105/29823>. Acesso em: 10 jun. 2025.

autolegislação¹⁶⁷ empreendida pelos próprios cidadãos”. A partir dessa compreensão, a democracia não pode ser reduzida à simples forma jurídica de governo, devendo ser concebida como uma prática discursiva permanente que se realiza pela interação entre o Estado e seus administrados, orientada à efetivação dos direitos fundamentais e à legitimação¹⁶⁸ dos atos e das decisões do poder público.

Contudo, não obstante as previsões constitucionais e as construções teóricas que indicam a necessidade de um novo modelo de atuação estatal pautado pela integração dos cidadãos e pela ampliação de práticas dialógicas, aponta Guimarães¹⁶⁹ que persiste “ainda uma forte resistência no âmbito do direito administrativo”. Tal resistência se manifesta principalmente nas estruturas do Estado, a exemplo das chamadas prerrogativas exorbitantes, que tendem a reforçar o caráter vertical, autorreferencial e impositivo do modelo decisório em detrimento da efetiva concretização dos direitos e garantias individuais dos cidadãos.

167 A autolegislação corresponde à autonomia pública concedida aos cidadãos no âmbito da produção normativa. Pressupõe dar voz e vez para que todos colaborem nas discussões. Essa autolegislação se relaciona, de forma intrínseca, ao princípio do discurso D, o qual, segundo Durão, deve se associar “com a forma jurídica e possibilitar a gênese lógica do sistema de direitos em um processo circular no qual o assentimento racional de todos os cidadãos permita deduzir abstratamente os direitos fundamentais que garantam as liberdades subjetivas dos indivíduos, os quais são constituintes da própria forma jurídica os quais são constituintes da própria forma jurídica (os direitos individuais fundamentais à iguais liberdades de ação, os direitos individuais fundamentais de pertencimento a uma comunidade jurídica e a proteção jurídica dos direitos individuais que garantem a autonomia privada de sujeitos de direitos), bem como os direitos fundamentais de participação e comunicação que permitem o exercício da autonomia pública dos cidadãos na produção de leis e são constituintes do próprio princípio da democracia, [...]”. DURÃO, Aylton Barbieri. Direito e democracia em Habermas. **Revista Argumentos**, ano 7, n. 14 – Fortaleza, 2015, p. 33. Disponível em: <https://periodicos.ufc.br/argumentos/article/viewFile/19105/29823>. Acesso em: 10 jun. 2025.

168 Para Habermas, legitimidade e legitimação são conceitos complementares que, contudo, não se confundem. A legitimação refere-se ao processo democrático e comunicativo por meio do qual o direito busca justificar sua validade, baseado na participação dos cidadãos e no exercício dos direitos políticos de comunicação e deliberação: “os direitos políticos de participação e de comunicação são constitutivos para um procedimento de legislação eficaz para a legitimação”, exigindo que os participantes atuem “orientados ao entendimento em uma práxis intersubjetiva de entendimento”. Ato contínuo, a legitimidade corresponde à aceitabilidade racional das normas jurídicas pelos seus destinatários, fundada na expectativa de que tenham sido produzidas por um procedimento democrático válido. Nesse sentido, Habermas sustenta que “a permissão para a coerção jurídica tem de remeter a uma expectativa de legitimidade vinculada à tomada de decisão do legislador”, sendo que “a positividade do direito está ligada à expectativa de que o procedimento democrático de positivação fundamente a suposição de aceitabilidade racional das normas positivadas”. HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia**. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 75-76.

169 GUIMARÃES, Kaliany Varjão de Santana Oliveira. **A Consensualidade no Processo Administrativo Disciplinar: Entre Princípios E Práticas**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2025, p. 22. Disponível em: https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/21522/2/KALIANY_VARJAO_SANTANA_OLIVEIRA_GUIMARAES.pdf. Acesso em 05 jul. 2025.

Em contrapartida, observa-se que o cidadão, nas democracias modernas, dispõe de ampla liberdade privada, o que torna mais difícil sua mobilização em prol do interesse coletivo. Assim, a política de reconhecimento dos valores comuns e a participação ativa dos cidadãos nas decisões públicas tornam-se tarefas exigentes à consecução do Estado.¹⁷⁰ Esse cenário evidencia a urgência em desenvolver práticas administrativas que aproximem os cidadãos dos processos decisórios e promovam consensos, elementos indispensáveis na construção de uma nova legitimidade democrática do Estado.

A teoria política do modelo que se espera do Estado constitucional, na concepção de Habermas, deve ser construída para fazer justiça:

[...] tanto ao peculiar excedente idealizador de uma ordem de direitos fundamentais moralmente substantiva, que dá aos cidadãos a consciência de serem participantes no exercício da dominação democraticamente legitimada, quanto aos pressupostos sociais e institucionais pelos quais as idealizações que os cidadãos vinculam necessariamente a suas práticas permanecem críveis por si só.¹⁷¹

É nessa conjuntura que ganha relevância a discussão sobre superar o modelo tradicional decisório estatal, baseado em unilateralidade. A recorrente ausência de efetividade dos atos administrativos unilaterais e, conseqüentemente, a falta de concretização do interesse público impulsionam a necessidade de “adotar-se a consensualidade como prática administrativa”.¹⁷² Embora os atos unilaterais ainda sejam suficientes para garantir vínculo jurídico e impor obrigações, haja vista os poderes inerentes à Administração Pública, o reconhecimento desses atos e o cumprimento pelos administrados podem ser comprometidos por não haver participação nas decisões, resvalando no senso de legitimidade.¹⁷³

As considerações desenvolvidas ao longo desse tópico permitem afirmar que, embora represente avanços normativos e institucionais, a consolidação do Estado Democrático de

170 DURÃO, Aylton Barbieri. Direito e democracia em Habermas. **Revista Argumentos**, ano 7, n. 14 – Fortaleza, 2015, p. 31. Disponível em: <https://periodicos.ufc.br/argumentos/article/viewFile/19105/29823>. Acesso em: 10 jun. 2025.

171 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 35.

172 NEVES, Cleuler Barbosa das; FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. Dever de consensualidade na atuação administrativa. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, v. 55, n. 218, 2018, p. 65-66. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/218/ril_v55_n218_p63. Acesso em 23 jul. 2025.

173 NEVES, Cleuler Barbosa das; FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. Dever de consensualidade na atuação administrativa. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, v. 55, n. 218, 2018, p. 65-66. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/218/ril_v55_n218_p63. Acesso em 23 jul. 2025.

Direito ainda enfrenta dificuldades quanto à legitimidade dos atos administrativos. A persistência de estruturas impositivas e unilaterais, aliada à incipiente integração dos cidadãos nos processos decisórios, revela uma democracia formalmente organizada, mas carente de legitimação prática, já que a participação da sociedade encontra óbices cotidianamente.

A construção de uma nova legitimidade do Estado exige, sem dúvidas, a observância dos princípios democráticos constitucionais, especialmente a cidadania, que deve ser compreendida para além de uma condição meramente passiva, assumindo, em verdade, uma atuação incisiva dos cidadãos na atuação administrativa. O Estado não pode mais se sustentar apenas na justificativa de interesse público, tradicionalmente impositivo, nos processos decisórios. Ao revés, precisa buscar a aproximação dos cidadãos às suas estruturas organizacionais, garantindo-lhes espaços reais de participação democrática, promovendo diálogo e consensualidade e viabilizando a efetivação dos direitos fundamentais.

3.2 Fundamentos da Teoria do Agir Comunicativo e da Teoria do Discurso de Jurgen Habermas

Ao se constatar a imprescindibilidade de uma reformulação na gestão estatal, faz-se mister aprofundar as bases teóricas capazes de fundamentar o modelo desejado para alcançar a legitimidade administrativa. Nesse contexto, conforme esboçado anteriormente, despontam as reflexões de Jurgen Habermas como importantes contribuições. Com formulações que se pautam nas relações intersubjetivas dos indivíduos, Habermas se aprofunda na ação comunicativa para fomentar o entendimento mútuo. Posteriormente, sua teoria alcança o âmbito político para incentivar que os cidadãos colaborem com sugestões e dividam a responsabilidade na produção normativa.

Inicialmente, Habermas concebe a sociedade sob duas perspectivas complementares: de lado, o “mundo da vida” que é composto pelo grupo social onde se realizam os processos comunicativos; e, de outro, a perspectiva de um “sistema de ações”, voltado à regulação funcional das condutas por meio de mecanismos que operam com base na manipulação das regras formais¹⁷⁴. É no mundo da vida que se desenvolve a ação comunicativa, a qual

¹⁷⁴ LUBENOW, Jorge Adriano. O que há de político na teoria da ação comunicativa? Sobre o déficit de institucionalização em Jürgen Habermas. *Philosophos - Revista de Filosofia*, Goiânia, v. 18, n. 1, 2013, p. 168. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/philosophos/article/view/18947>. Acesso em: 11 jun. 2025.

estabelece condições precípuas para o entendimento e para o consenso em um espaço de convivência onde as pessoas compartilham valores e crenças e formam sua identidade, livres de coerções. O sistema, por sua vez, corresponde a um espaço conduzido pela razão instrumental¹⁷⁵ em que a linguagem se torna mero agente transmissor de informações.¹⁷⁶

Na visão de Sodré¹⁷⁷, Habermas identifica uma dicotomia entre sistemas e mundo da vida, sendo este o lugar possível de uma racionalidade linguisticamente mediada e capaz de resistir à colonização da vida pelos sistemas. Tal colonização consistiria no domínio da vida social por dispositivos linguística ou simbolicamente esvaziados (poder burocrático, mercado, dinheiro). Nesse sentido, o agir comunicativo habermesiano traduz-se em esforço contínuo de reelaboração racional dos discursos, em busca de compreensão e entendimento mútuo, visando à renovação do saber cultural e à maior integração social¹⁷⁸.

Essa distinção traz a complexidade sistêmica que forma a base da descrição habermasiana da sociedade posconvencional. Essa análise feita por Habermas permite compreender a separação entre o mundo da vida, o qual se orienta para a racionalidade comunicativa¹⁷⁹ e tem por meio de integração social a solidariedade dos agentes, “e os

175 A racionalidade ou a razão instrumental pode ser compreendida como a forma de racionalidade orientada à escolha de meios adequados para alcançar determinados fins ou objetivos, estando ligada a ações voltadas à solução de problemas. Nesse sentido, conforme explica Jürgen Habermas, o conceito de racionalidade desenvolvido a partir de “ações dirigidas a objetivos” permite falar em racionalidade quando o comportamento se mostra adequado a um fim. Contudo, para que se trate propriamente de racionalidade, e não apenas de uma reação funcional ou automática, é necessário que o sujeito seja capaz de justificar suas ações por meio de razões, isto é, explicar por que escolheu determinados meios para atingir o objetivo pretendido, daí emerge o conceito de racionalidade comunicativa que será melhor explanado ao longo deste. HABERMAS, Jürgen. **Teoria da ação comunicativa** – Volume 1 [recurso eletrônico]: Racionalidade da ação e racionalização social; traduzido por Luiz Repa. – São Paulo: Editora Unesp Digital, 2022, p. 63.

176 MEIRELES, Damiana Santos de Lima; MEIRELES, Rodrigo Fernandes; TAHIM, Ana Paula Vasconcelos de Oliveira; CARNEIRO, Stânia Nágila Vasconcelos. A teoria do agir comunicativo e sua contribuição para a relação professor-aluno no ensino superior. **Revista Docência do Ensino Superior**, Belo Horizonte, v. 7, n. 2, p. 97–112, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/rdes/article/view/2349>. Acesso em: 10 jun. 2025.

177 SODRÉ, Muniz. **A ciência do comum: notas para o método comunicacional**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014, p. 287. *E-book*.

178 SODRÉ, Muniz. **A ciência do comum: notas para o método comunicacional**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014, p. 287. *E-book*.

179 A racionalidade comunicativa é retratada em diversas passagens da obra de Habermas, não havendo um conceito específico; mas o excerto a seguir fornece panorama geral: “Esse conceito de racionalidade comunicativa leva consigo conotações que, em última instância, remontam à experiência central da força da fala argumentativa de acordar, de fundar consensos sem coerção, na qual diversos participantes superam suas concepções, de início apenas subjetivas, certificando-se ao mesmo tempo, graças à comunidade das convicções racionalmente motivadas, da unidade do mundo objetivo e da intersubjetividade de seu contexto de vida.” HABERMAS, Jürgen. **Teoria da ação comunicativa** – Volume 1 [recurso eletrônico]: Racionalidade da ação e racionalização social; traduzido por Luiz Repa. – São Paulo: Editora Unesp Digital, 2022, p; 60-61.

sistemas sociais especializados na ação estratégica, o mercado e a política, que usam respectivamente os meios dinheiro e poder como mecanismos de integração funcional.”¹⁸⁰

Nessa senda, a Teoria do Agir Comunicativo concebe uma alternativa ao modelo sistêmico baseado em interesses e fundamentado na razão meramente instrumental. Habermas¹⁸¹ pontua que, mesmo o modelo estratégico, caracterizado por ações “controladas através do cálculo egocêntrico de utilidades e coordenadas por meio de interesses,” serve-se de “atos de fala”. No entanto, no modelo estratégico, a linguagem é utilizada apenas como estratégia para influenciar os ouvintes. Diferentemente, encontra-se o modelo de ação comunicativa, pelo qual “as operações interpretativas de que se compõem os processos cooperativos de interpretação representam o mecanismo de coordenação da ação”¹⁸².

Desse modo, a ação comunicativa não se esgota no ato de fala e na interpretação concedidos, devendo conduzir ao entendimento e à sua concretude. Por esse motivo, Habermas propôs o conceito de competência comunicativa, para o qual, além da capacidade linguística de se expressar e de representar as coisas, a comunicação precisa estar “relacionada à função da linguagem para socialização e integração social, construindo acordos intersubjetivos em torno do melhor argumento”, e de “entender e se fazer entender, não apenas pelo compartilhamento de significado, mas especialmente pela competência de construir acordos e de orientar o agir.”¹⁸³.

A teoria do Agir Comunicativo apresenta-se como uma explicação abrangente das relações entre os seres humanos que “se fundamenta no conceito de ação, entendida como a capacidade que os sujeitos sociais têm de interagirem intra e entre grupos, perseguindo racionalmente objetivos que podem ser conhecidos pela observação do próprio agente da

180 DURÃO, Aylton Barbieri. Direito e democracia em Habermas. **Revista Argumentos**, ano 7, n. 14 – Fortaleza, 2015, p. 28. Disponível em: <https://periodicos.ufc.br/argumentos/article/viewFile/19105/29823>. Acesso em: 10 jun. 2025.

181 HABERMAS, Jorgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 196.

182 HABERMAS, Jorgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 206.

183 LIMA, Clóvis Ricardo Montenegro de; GUNTHER, Helen Fischer; MAIA, Mariangela Rebelo. Agir comunicativo, competência comunicativa e ações de informação. **Biblionline**, v. 20, n. 1, 2024, p. 69. Disponível em: <https://brapci.inf.br/v/323956>. Acesso em: 23 jun. 2025.

ação.”¹⁸⁴ Para os autores Gutierrez e Almeida¹⁸⁵, a teoria enfatiza uma compreensão do ser humano em sociedade a partir de ações de natureza comunicativa, ou seja, ações referentes à intervenção no diálogo entre vários sujeitos.

Para Habermas, então, o conceito de ação comunicativa pressupõe a linguagem como o meio fundamental para desenvolver o processo de entendimento. Nesse processo, “os participantes, ao se referirem a um mundo, levantam reciprocamente pretensões de validade que podem ser aceitas ou contestadas”, em um ambiente propício à argumentação.¹⁸⁶ Um elemento decisivo desse agir comunicativo, apontado por Soares et al¹⁸⁷, é que ele somente pode ser “considerado legítimo se, durante o processo de comunicação, o falante procura convencer o ouvinte sem uso de coações externas, sob pena de ser considerado inválido.”

Com base nesse pressuposto, os conflitos podem conduzir a consensos legítimos quando a discussão se desenvolve em um contexto ideal de fala, livre de interferências externas e orientado pela sinceridade e pela igualdade de oportunidades entre os interlocutores.¹⁸⁸ O acordo, nesse caso, resulta de uma motivação racional, derivada da comunicação efetiva e de uma argumentação livre de imposições. A “ação comunicativa designa um tipo de interação que é coordenada por meio de atos de fala, mas não coincide com eles,”¹⁸⁹ configurando-se como um processo relacional mais amplo no qual os interlocutores compartilham significados, constroem consensos e orientam suas ações para o entendimento mútuo. Nesse horizonte, “a racionalidade pode ser entendida como uma capacidade dos sujeitos de falar e agir, exteriorizada por modos de comportamento,

184 GUTIERREZ, Gustavo Luis; ALMEIDA, Marco Antonio Bettine. Teoria da Ação Comunicativa (Habermas): estrutura, fundamentos e implicações do modelo. **Veritas**, Porto Alegre- v. 58 n. 1, 2013 p. 153. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/veritas/article/view/8691>. Acesso em: 03 jul. 2025.

185 GUTIERREZ, Gustavo Luis; ALMEIDA, Marco Antonio Bettine. Teoria da Ação Comunicativa (Habermas): estrutura, fundamentos e implicações do modelo. **Veritas**, Porto Alegre- v. 58 n. 1, 2013 p. 153. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/veritas/article/view/8691>. Acesso em: 03 jul. 2025.

186 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 203.

187 SOARES, Ricardo Maurício Freire; MACHADO, Luciana de Aboim; VITALE, Carla Maria Franco Lameira. Agir Comunicativo X Agir Estratégico: A Racionalidade Comunicativa e a Verdade como Instrumentos de Consensos Legítimos a partir da Mediação. **Revista Percursos**, Curitiba, v. 1, n. 46, 2023, p. 470. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/percurso/article/view/6463>. Acesso em: 10 jul. 2025.

188 SOARES et al, 2023, p. 480.

189 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 206.

fundamentados através de boas razões, passíveis de serem contrapostas a julgamentos objetivos, a partir de pretensões de validade”.¹⁹⁰

A Teoria do Agir Comunicativo, descrita por Sodr ¹⁹¹ como uma espécie de filosofia semântica da sociedade, substitui o paradigma do sujeito, inserido na filosofia da consciência, pela racionalidade comunicativa, alçando-a como ideal normativo voltado à obtenção de consenso e de entendimento mútuo. Desse modo, a comunicação na teoria de Habermas perfaz novo paradigma de contraposição ao subjetivismo tradicional, o que, na visão de Lima et al,¹⁹² levaria à compreensão da sociedade, dos processos de socialização, de formação de grupos sociais e de criação de vínculos sociais a partir das interações mediadas da linguagem.

Por sua vez, a linguagem não se limita à função de expressar dos indivíduos, correspondendo t m m   representação da realidade e   criação de vínculos sociais. Habermas enfatiza que, para o modelo comunicativo de a  o, “a linguagem é relevante unicamente do ponto de vista pragmático de que os falantes, ao empregarem sentenças orientadas ao entendimento, estabelecem relações com o mundo.”¹⁹³ Tais relações não ocorrem somente de forma direta, como naquelas reguladas por normas, mas t m m de maneira reflexiva, direcionada ao compartilhamento das ideias e   construção dos consensos.

Ao analisar as reflexões da teoria do agir comunicativo, Bustamante¹⁹⁴ ressalta a intenção de Habermas em compreender “a moralidade sob a visão filosófica, sociológica e psicológica, apresentando a  tica discursiva como sendo parte da ação comunicativa, que com ela se confunde”. Nessa perspectiva, a autora infere que “o indivíduo, para a teoria do agir comunicativo,   possuidor de capacidade de autoreflex o e crítica, pois antes que inicie o seu agir, irá avaliar as consequências de suas ações, atuando, portanto, com mais consciência, o que possibilitará uma modificação do mundo.”¹⁹⁵

190 SOARES et al, 2023, p. 478.

191 SODRÉ, Muniz. **A ciência do comum**: notas para o método comunicacional. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014, p. 286. *E-book*.

192 LIMA, Clóvis Ricardo Montenegro de; GUNTHER, Helen Fischer; MAIA, Mariangela Rebelo. Agir comunicativo, competência comunicativa e ações de informação. **Biblionline**, v. 20, n. 1, 2024, p. 74. Disponível em: <https://brapci.inf.br/v/323956>. Acesso em: 23 jun. 2025

193 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. R urion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 202.

194 BUSTAMANTE, Ana Paula. A aplicação do agir comunicativo de habermas na mediação comunitária: o diálogo como instrumento transformador. **Publica Direito** [site], 2013, p. 4. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=514f94b7b871de0e>. Acesso em: 15 jun. 2025.

195 BUSTAMANTE, Ana Paula. A aplicação do agir comunicativo de habermas na mediação comunitária: o diálogo como instrumento transformador. **Publica Direito** [site], 2013, p. 5. Disponível em:

Essas considerações aproximam-se do pensamento de Habermas de que “somente o modelo comunicativo de ação pressupõe um *medium* de entendimento não redutor, em que falante e ouvinte se referem simultaneamente a algo no mundo objetivo, no social e no subjetivo a partir do horizonte de seu mundo da vida pré-interpretado, para negociar definições comuns da situação”.¹⁹⁶ Compreende-se que a ação comunicativa compreende base legítima para a integração social, oferecendo uma alternativa para os modelos tradicionais sistêmicos na medida em que utiliza a linguagem comunicativa gerada no mundo da vida para consolidar o chamado “poder sóciointegrativo da solidariedade”¹⁹⁷. Desse modo, infere-se da teoria que “a linguagem comunicativa gerada no mundo da vida contém força normativa capaz de fundamentar e promover a integração social.”¹⁹⁸

Nessa perspectiva, os sujeitos são reconhecidos como possuidores de capacidade de linguagem e ação passíveis de estabelecer “práticas argumentativas, através das quais há uma garantia intersubjetiva de compartilhamento de um contexto comum, de um ‘mundo da vida’”.¹⁹⁹ A partir desse compartilhamento do “mundo da vida” e da integração social, desperta-se nos indivíduos o senso de responsabilidade como membros da sociedade, e, em decorrência disso, compreende-se que esses membros, além de buscarem satisfazer seus interesses individuais, devem colaborar com os anseios sociais (do mundo), contribuindo para o entendimento, à cooperação e à solidariedade.²⁰⁰

Um dos pontos centrais da Teoria do Agir Comunicativo é justamente desenvolver esse senso de responsabilidade nos indivíduos e de pertencimento dentro de uma comunidade. Todavia, Habermas ressalva que somente tem sentido imputar responsabilidade àqueles que, de fato, participam como membros de comunidade e cujas intervenções tenham “pretensões

<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=514f94b7b871de0e>. Acesso em: 15 jun. 2025.

196 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 197.

197 LUBENOW, Jorge Adriano. O que há de político na teoria da ação comunicativa? Sobre o déficit de institucionalização em Jürgen Habermas. **Philosophos - Revista de Filosofia**, Goiânia, v. 18, n. 1, 2013, p. 165. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/philosophos/article/view/18947>. Acesso em: 11 jun. 2025.

198 LUBENOW, Jorge Adriano. O que há de político na teoria da ação comunicativa? Sobre o déficit de institucionalização em Jürgen Habermas. **Philosophos - Revista de Filosofia**, Goiânia, v. 18, n. 1, 2013, p. 165. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/philosophos/article/view/18947>. Acesso em: 11 jun. 2025.

199 BUSTAMANTE, Ana Paula. A aplicação do agir comunicativo de habermas na mediação comunitária: o diálogo como instrumento transformador. **Publica Direito** [site], 2013, p. 6. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=514f94b7b871de0e>. Acesso em: 15 jun. 2025.

200 BUSTAMANTE, Ana Paula. A aplicação do agir comunicativo de habermas na mediação comunitária: o diálogo como instrumento transformador. **Publica Direito** [site], 2013, p. 6. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=514f94b7b871de0e>. Acesso em: 15 jun. 2025.

de validade intersubjetivamente reconhecidas”²⁰¹, isto é, que se submetam ao crivo da argumentação racional e visem o entendimento mútuo.

É com o objetivo voltado a essa pretensão de validade que Habermas fundamenta sua teoria, enfatizando o “desenvolvimento de um procedimento discursivo que possibilite o assentimento racionalmente motivado dos membros de uma determinada comunidade ao conteúdo de um proferimento”²⁰². A legitimidade, nessa teoria, emerge dos processos de comunicação dentro da comunidade que promovem o sentimento de pertencer e de se sentir responsável pelos acordos oriundos da participação efetiva dos membros.

Habermas²⁰³ parte, portanto, do pressuposto de que “a liberdade comunicativa só se realiza plenamente entre atores que procuram se entender acerca de algo segundo um enfoque performativo, esperando uns dos outros tomadas de posição perante pretensões de validade reciprocamente levantadas.” Por isso, o autor ressalta que a liberdade comunicativa, no contexto das relações intersubjetivas, se encontra sempre vinculada a “obrigações ilocucionárias”²⁰⁴, as quais envolvem não apenas o ato de falar, mas o dever de argumentar, justificar sua posição e estar aberto entendimento mútuo.

Após consolidar a teoria do Agir Comunicativo nas relações gerais, Habermas amplia a análise daqueles fundamentos para o âmbito da esfera pública. Nesse cenário, desenvolve a Teoria do Discurso, por meio da qual integra elementos do mundo da vida aos elementos dos sistemas normativos e propõe um “procedimento ideal para deliberação e tomada de decisão.”²⁰⁵ Tal procedimento denota conotação democrática, visto que requer “uma conexão interna entre reflexões pragmáticas, compromissos, discursos de autocompreensão e discursos de justiça, fundamentando a suposição de que resultados razoáveis ou equitativos são alcançados”²⁰⁶ mediante o fluxo adequado de informações e a elaboração argumentativa.

201 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 66.

202 FARIA, Thaíssa Assunção de. O papel da esfera pública na efetivação da democracia. **Revista da Defensoria Pública da União**, v. 1, n. 08, 2015, p. 318. Disponível em:

<https://revistadadpu.dpu.def.br/article/view/111/93>. Acesso em: 12 jun. 2025.

203 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 195.

204 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 195.

205 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 452.

206 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 452.

Para Lima et al²⁰⁷, diferentemente do diálogo relacionado ao mundo da vida, “o discurso vai além do encontro pessoal e se dá na esfera pública, ou seja, o discurso busca entendimento pela discussão pública.” No entanto, do mesmo modo que na ação comunicativa, o discurso na esfera pública deve conceder aos participantes a oportunidade de argumentação em busca de um entendimento. Nas palavras de Habermas, “a razão prática se desloca dos direitos humanos universais ou da eticidade concreta de uma comunidade determinada para se situar naquelas regras do discurso e formas de argumentação”²⁰⁸.

Assim, o conteúdo normativo das regras na esfera pública recorre à pretensão da validade da ação orientada ao entendimento com pressupostos que se estruturam na comunicação linguística e na socialização intersubjetiva. Na concepção de Habermas²⁰⁹, essa validade jurídica das normas tem lugar somente quando se observam os polos, simultaneamente: da validade social, determinada pelo grau de imposição, ou seja, pela aceitação a ser factualmente esperada no círculo dos parceiros de direito; e da legitimidade das regras, aferida por um procedimento racional de criação da norma ou pela justificação discursiva sob pontos de vista pragmáticos, éticos e morais.

Nota-se que “a legitimidade de uma regra é independente de sua imposição factual”²¹⁰. Fundamenta-se aquela legitimidade no consenso racional entre os sujeitos participantes do discurso e cuja construção se apoia no princípio da reciprocidade, pelo qual os “processos se legitimam quando há o entendimento dos cidadãos acerca das regras de sua convivência, o que somente é possível quando há comunhão de valores.”²¹¹ Para Bustamante, a ética discursiva elaborada por Habermas requer condições favoráveis ao diálogo onde todos os interessados estejam “atuando ativamente, falando, agindo, intervindo, fazendo afirmações,

207 LIMA, Clóvis Ricardo Montenegro de; GUNTHER, Helen Fischer; MAIA, Mariangela Rebelo. Agir comunicativo, competência comunicativa e ações de informação. **Biblionline**, v. 20, n. 1, 2024, p. 69. Disponível em: <https://brapci.inf.br/v/323956>. Acesso em: 23 jun. 2025.

208 HABERMAS, Jurgén. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 452.

209 HABERMAS, Jurgén. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 71-72.

210 HABERMAS, Jurgén. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 72.

211 BUSTAMANTE, Ana Paula. A aplicação do agir comunicativo de habermas na mediação comunitária: o diálogo como instrumento transformador. **Publica Direito** [site], 2013, p. 6. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=514f94b7b871de0e>. Acesso em: 15 jun. 2025.

trazendo problemas, apresentando novas declarações e tudo sempre nas mesmas condições de igualdade e com liberdade de comunicação [...]”²¹².

Com base nesses pressupostos, Habermas²¹³ propõe o paradigma procedimental do direito, no qual assevera que a legitimidade decorre da participação ativa dos cidadãos e do reconhecimento como autores do direito. Expõe o autor que:

[...] a escolha das respectivas formas jurídicas tem de permanecer referida ao sentido originário do sistema de direitos – a saber, assegurar uno actu a autonomia privada e pública dos cidadãos, de tal modo que todo ato jurídico possa ser compreendido, ao mesmo tempo, como uma contribuição à configuração politicamente autônoma dos direitos fundamentais, isto é, como elemento de um processo constituinte duradouro.²¹⁴

O paradigma procedimental do direito enfatiza, em termos normativos, “a dupla referência que a igualdade jurídica e a igualdade factual possuem com as autonomias privada e pública - e destaca todas as arenas nas quais deve se dar discursivamente a disputa política sobre os critérios, fundamentalmente controversos, da igualdade de tratamento”²¹⁵ no Estado de Direito. A ideia de que o cidadão deve ser também “autor do direito do qual é destinatário relaciona-se diretamente à garantia de sua autonomia pública, ou seja, de seus direitos de participação democrática em determinada comunidade”.²¹⁶

A criação legítima do direito, referente à produção das normas, pressupõe, então, o uso da razão por meio de processos e pressupostos comunicativos. Assim, verifica-se que a “racionalidade comunicativa é procedimental, pois a interação discursiva racional é alcançada mediante o respeito a certas regras procedimentais, que protegem a comunicação de coações e violências.”²¹⁷ Tais regras constituem critérios universais de racionalidade na medida em que

212 BUSTAMANTE, Ana Paula. A aplicação do agir comunicativo de habermas na mediação comunitária: o diálogo como instrumento transformador. **Publica Direito** [site], 2013, p. 6. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=514f94b7b871de0e>. Acesso em: 15 jun. 2025.

213 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia**. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 617.

214 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia**. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 617.

215 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia**. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 624.

216 FARIA, Thaíssa Assunção de. O papel da esfera pública na efetivação da democracia. **Revista da Defensoria Pública da União**, v. 1, n. 08, 2015, p. 317. Disponível em:

<https://revistadadpu.dpu.def.br/article/view/111/93>. Acesso em: 12 jun. 2025.

217 FARIA, Thaíssa Assunção de. O papel da esfera pública na efetivação da democracia. **Revista da Defensoria Pública da União**, v. 1, n. 08, 2015, p. 322. Disponível em:

<https://revistadadpu.dpu.def.br/article/view/111/93>. Acesso em: 12 jun. 2025.

abrangem tanto a forma como os discursos são organizados quanto os valores éticos que orientam a interação entre os participantes.²¹⁸

É nesse sentido que o agir comunicativo se configura como um trabalho contínuo de reelaboração racional dos discursos, orientado à busca da compreensão e do entendimento mútuo, com vistas tanto à renovação do saber cultural quanto ao fortalecimento da integração social²¹⁹. Esse processo, segundo Sodré²²⁰, corresponde ao núcleo da ética do discurso, também denominada ética comunicativa, cujo pressuposto fundamental reside no conceito de comunicação orientada ao entendimento: “Racionalmente comunicativas seriam, assim, as interações em que os sujeitos sociais buscam um consenso justificado para coordenar os seus cursos de ação, cujo horizonte é uma universalidade moral”.

Contudo, Lubenow²²¹ observa que a ideia de discurso permanece marcada pela disputa entre a opinião pública construída informalmente e a tomada de decisão institucionalizada. Esse impasse leva “Habermas a repensar a mediação entre espontaneidade social e complexidade funcional, aqui apenas indicada como o impasse em torno do conflito sobre o controle dos fluxos de comunicação que percorrem o limiar entre sistema e mundo da vida, e colidem, sobretudo, na esfera pública”.²²²

Dito isso, retoma-se ao conceito de informação, devendo ir “além da cognição egocêntrica, da regulação funcional e da utilidade.”²²³ A informação deve consistir em “significação compartilhada, construção de acordos de representação das coisas e do mundo da vida e parte do agir comunicativo.”²²⁴ Em que pese o sistema insista em ofertar um sentido

218 FARIA, Thaíssa Assunção de. O papel da esfera pública na efetivação da democracia. **Revista da Defensoria Pública da União**, v. 1, n. 08, 2015, p. 322. Disponível em:

<https://revistadadpu.dpu.def.br/article/view/111/93>. Acesso em: 12 jun. 2025.

219 SODRÉ, Muniz. **A ciência do comum**: notas para o método comunicacional. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014, p. 287. *E-book*.

220 SODRÉ, Muniz. **A ciência do comum**: notas para o método comunicacional. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014, p. 287. *E-book*.

221 LUBENOW, Jorge Adriano. O que há de político na teoria da ação comunicativa? Sobre o déficit de institucionalização em Jürgen Habermas. **Philosophos - Revista de Filosofia**, Goiânia, v. 18, n. 1, 2013, p. 180. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/philosophos/article/view/18947>. Acesso em: 11 jun. 2025.

222 LUBENOW, Jorge Adriano. O que há de político na teoria da ação comunicativa? Sobre o déficit de institucionalização em Jürgen Habermas. **Philosophos - Revista de Filosofia**, Goiânia, v. 18, n. 1, 2013, p. 180. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/philosophos/article/view/18947>. Acesso em: 11 jun. 2025.

223 LIMA, Clóvis Ricardo Montenegro de; GUNTHER, Helen Fischer; MAIA, Mariangela Rebelo. Agir comunicativo, competência comunicativa e ações de informação. **Biblionline**, v. 20, n. 1, 2024, p. 70. Disponível em: <https://brapci.inf.br/v/323956>. Acesso em: 23 jun. 2025.

224 LIMA, Clóvis Ricardo Montenegro de; GUNTHER, Helen Fischer; MAIA, Mariangela Rebelo. Agir comunicativo, competência comunicativa e ações de informação. **Biblionline**, v. 20, n. 1, 2024, p. 70. Disponível em: <https://brapci.inf.br/v/323956>. Acesso em: 23 jun. 2025.

meramente instrumental, o mundo da vida oferece à informação um potencial reflexivo e crítico, essencial à integração social e à formação de vínculos.

Nesse sentido, os direitos de comunicação e de participação, fundamentais ao agir comunicativo, devem ser “apreendidos no enfoque de participantes orientados pelo entendimento, numa prática intersubjetiva, democrática”.²²⁵ Ao pesquisar o discurso na esfera pública, Cardoso destaca que “a liberdade comunicativa assume a prática de uma autodeterminação organizada – e permanente – mediada por instituições e processo jurídicos”.²²⁶ Isso revela que o poder político se legitima a partir de normas jurídicas que possam ser racionalmente aceitas por todos os cidadãos em condições ideais de discurso, ou seja, sem coação e com igualdade de participação.

As contribuições de Habermas, por meio da Teoria do Agir Comunicativo e da Teoria do Discurso, oferecem referencial teórico para a compreensão da legitimidade nas sociedades contemporâneas, especialmente por deslocar o fundamento do poder e do direito de uma lógica centrada na imposição sistêmica para os processos intersubjetivos orientados ao entendimento racional. Ao conceber os cidadãos como sujeitos capazes de linguagem, ação e responsabilidade, Habermas demonstra que a validade das normas e das decisões públicas não se esgota em sua coercitividade, mas se vincula à possibilidade de serem racionalmente aceitas por aqueles a quem se destinam, em contextos livres de coação, pautados pela igualdade de participação e pela reciprocidade argumentativa.

Nesse horizonte, a articulação dos procedimentos discursivos teve sua análise ampliada para o âmbito institucional e a ação comunicativa tratada por Habermas se mostrou indispensável para a superação de modelos administrativos autorreferenciais e verticalizados. A ética do discurso exige que os cidadãos possam participar ativamente e influenciar a produção normativa mediante a comunicação e a argumentação livres. A legitimidade democrática passa, assim, a ser compreendida como resultado de práticas que promovem integração social, solidariedade e reconhecimento recíproco, reafirmando a participação cidadã e da corresponsabilidade na produção e na justificação das decisões estatais.

225 CARDOSO, Henrique Ribeiro. **Controle da legitimidade da atividade normativa das agências reguladoras**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010, p. 2010.

226 CARDOSO, Henrique Ribeiro. **Controle da legitimidade da atividade normativa das agências reguladoras**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010, p. 211.

3.3 A comunicação como instrumento de Legitimidade na perspectiva de Habermas

As teorias desenvolvidas por Habermas evidenciam que a comunicação ocupa papel central na pretensão de validade e na criação de um senso de responsabilidade exigidos nas relações sociais atualmente. Compreender essa comunicação não mais como instrumento de informações mas sim como meio de entendimento mútuo permite que as pessoas possam dialogar livremente e fomentar a argumentação para atingir consensos.

Na atuação estatal, o procedimento discursivo reforça e sustenta o princípio democrático ao permitir que os cidadãos participem ativamente da produção de normas e da tomada de decisões, o que, por sua vez, favorece o reconhecimento da validade dessas decisões. Para que o Estado cumpra sua missão e promova efetivamente a construção da cidadania, é indispensável uma mudança cultural tanto no serviço público quanto na própria sociedade, de modo a restaurar a legitimidade do poder público e assegurar sua responsabilização (*accountability*²²⁷) por meio de um controle social contínuo. Nesse processo, a comunicação desempenha um papel central, funcionando como elemento estruturante da interação entre Estado e sociedade.²²⁸

O objetivo de alcançar o consenso se orienta, como enfatizado, pelo reconhecimento intersubjetivo de pretensões de validade que podem ser questionadas e criticadas reciprocamente pelos participantes da comunicação. É nessa dinâmica que as relações dos atores com o mundo são atualizadas.²²⁹ As premissas habermesianas evidenciam o quanto a comunicação se comporta como meio ideal para “estabelecer a troca de percepções ou expressão de posicionamentos antes de uma deliberação para um possível acordo”.²³⁰

À luz do paradigma procedimental do direito, também enveredado por Habermas, os fluxos comunicacionais devem ser organizados de forma a possibilitar que todos os cidadãos

227 No Direito Administrativo, *accountability*: “(...) representa o dever que todo agente público possui de expor detalhadamente o resultado de suas ações no âmbito da função ou cargo público. Pode-se afirmar, portanto, que a Lei de Responsabilidade Fiscal é considerada instrumento de *accountability*, em razão da imposição de uma gestão fiscal planejada e transparente, por parte do agente público (Carvalho, 2022).

228 KUNSCH, Margarida M. Krohling. Comunicação pública: direitos de cidadania, fundamentos e práticas. In: MATOS, Heloiza (org.). **Comunicação pública**: interlocuções, interlocutores e perspectivas. São Paulo: ECA/USP, 2013, p. 4. Disponível em: <https://share.google/PGhnDuNi00p4QTmzA>. Acesso em: 10 nov. 2025.

229 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 261.

230 MARTINS, Janete Rosa. A Mediação e o Agir Comunicativo para o Entendimento e a Deliberação como Política Pública na Gestão dos Conflitos. **Revista Paradigma**, [S. l.], v. 27, n. 2, 2018, p. 242. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/1205>. Acesso em: 12 jun. 2025.

participem efetivamente dos processos deliberativos, inclusive no âmbito da administração pública.²³¹ Por essa direção, o autor “se esforça em reabilitar a esfera pública como meio capaz de fornecer, através do diálogo social, condições necessárias para gerar valores e interesses compartilhados que fundamentam a integração social.”²³²

Diante de uma sociedade gradativamente administrada, a esfera pública deve ser compreendida como um “medium pragmático da comunicação”²³³, cuja racionalidade autônoma precisa ser assegurada. Ou seja, a esfera pública estaria localizada entre o Estado e a sociedade, o que permite entender o inevitável impacto que a comunicação organizacional provoca na comunicação pública e vice-versa. Revela-se imprescindível, nesse ínterim, que os meios de comunicação possam agir com independência, sem a influência de poderes econômicos e políticos para, de fato, haver a pluralidade de um regime democrático.²³⁴

Nesse contexto, as vantagens de se incutir a consensualidade na esfera pública não podem ser ignoradas frente a uma limitação argumentativa pautada no conceito reducionista de interesse público. “No constitucionalismo democrático, não se pode cogitar que uma decisão pública seja tomada sem a participação dos cidadãos, especialmente neste momento de ressignificação do interesse público”²³⁵, pelo qual se torna imprescindível demonstrar as minúcias, dados e informações que favoreceram as escolhas de atuação, conforme as exigências de legitimidade da atuação administrativa.²³⁶

231 FARIA, Thaissa Assunção de. O papel da esfera pública na efetivação da democracia. **Revista da Defensoria Pública da União**, v. 1, n. 08, 2015, p. 318. Disponível em: <https://revistadadpu.dpu.def.br/article/view/111/93>. Acesso em: 12 jun. 2025.

232 LUBENOW, Jorge Adriano. O que há de político na teoria da ação comunicativa? Sobre o déficit de institucionalização em Jürgen Habermas. **Philosophos - Revista de Filosofia**, Goiânia, v. 18, n. 1, 2013, p. 165. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/philosophos/article/view/18947>. Acesso em: 11 jun. 2025.

233 LUBENOW, Jorge Adriano. O que há de político na teoria da ação comunicativa? Sobre o déficit de institucionalização em Jürgen Habermas. **Philosophos - Revista de Filosofia**, Goiânia, v. 18, n. 1, 2013, p. 165. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/philosophos/article/view/18947>. Acesso em: 11 jun. 2025.

234 OLIVEIRA, Maria José da Costa. Comunicação organizacional e comunicação pública: Interações, convergências e conflitos em ações voltadas à saúde pública. In: MATOS, Heloiza (org.). **Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA/USP, 2013, p. 17. Disponível em: <https://share.google/PGhnDuNi00p4QTmzA>. Acesso em: 10 nov. 2025.

235 MASCARENHAS, Leticia Martins de Araújo; NEVES, Cleuler Barbosa das. A consensualidade na Administração Pública face ao novo paradigma do Direito Administrativo. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 16, n. 2, 2021, p. 197. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/40256>. Acesso em: 04 jun 2025.

236 NEVES, Cleuler Barbosa das; FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. Dever de consensualidade na atuação administrativa. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, v. 55, n. 218, 2018, p. 74. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/218/ril_v55_n218_p63. Acesso em 23 jul. 2025.

Para Habermas, a esfera pública pode ser “descrita como uma rede para a comunicação de conteúdos e tomadas de posição, isto é, de opiniões; nela os fluxos comunicativos são filtrados e sintetizados de modo a se condensar em opiniões públicas voltadas a temas específicos.”²³⁷ Ao analisar esse conceito, Faria esclarece que ela “representa uma estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento, alcançado mediante a participação do povo no processo de formação da opinião e da vontade”.

Ao fazer o comparativo com o mundo da vida, Habermas ressalta que a esfera pública também se reproduz pela ação comunicativa, sendo suficiente o domínio de uma linguagem natural “já que se ajusta à compreensibilidade geral da práxis comunicativa cotidiana”.²³⁸ A comunicação na esfera pública deve, então, ser “viabilizada por meio da observância de condições necessárias ao diálogo, tais como aquelas que permitem a inclusão de minorias e combatem a coação.”²³⁹

Retoma-se ao conceito de democracia, que, segundo Habermas, é constituído a partir de discurso racional oriundo da esfera pública, o que requer a promoção de processos comunicativos livres e inclusivos, que não visem manipular opiniões e que sustentem argumentação acessível.²⁴⁰ A partir da teoria crítica da sociedade, cujo principal mecanismo de entendimento é o agir comunicativo, Habermas enfatiza a formação de consciência moral dirigida por princípios de justiça e solidariedade social. O respeito a todos os integrantes da sociedade e a consideração dos interesses de todos devem permear os consensos orientados pela ideia de reciprocidade.²⁴¹

A capacidade de decidir o que é justo e legítimo realiza-se por meio dos procedimentos de debate e deliberação, e não fora deles. O procedimento democrático, na concepção de Habermas, produz legitimidade ao mesmo tempo em que se fundamenta nos

237 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 543.

238 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 543.

239 FARIA, Thaíssa Assunção de. O papel da esfera pública na efetivação da democracia. **Revista da Defensoria Pública da União**, v. 1, n. 08, 2015, p. 318. Disponível em: <https://revistadadpu.dpu.def.br/article/view/111/93>. Acesso em: 12 jun. 2025.

240 FARIA, Thaíssa Assunção de. O papel da esfera pública na efetivação da democracia. **Revista da Defensoria Pública da União**, v. 1, n. 08, 2015, p. 322. Disponível em: <https://revistadadpu.dpu.def.br/article/view/111/93>. Acesso em: 12 jun. 2025.

241 BUSTAMANTE, Ana Paula. A aplicação do agir comunicativo de habermas na mediação comunitária: o diálogo como instrumento transformador. **Publica Direito** [site], 2013, p. 6-7. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=514f94b7b871de0e>. Acesso em: 15 jun. 2025.

direitos que o tornam possível, ao que assevera: “a unidade de uma razão completamente procedimentalizada se recolhe na estrutura discursiva das comunicações públicas. Ela não reconhece a espontaneidade e a força legitimadora de um consenso que não tenha sido obtido sob a reserva falibilista e a base de liberdades comunicativas desencadeadas anarquicamente”²⁴².

É por meio da ação comunicativa direcionada ao entendimento mútuo que a solidariedade permite realizar a integração social. Ao exaltar a inclusão de pessoas oriundas de diferentes modos de vida étnicos, linguísticos e religiosos, numa cultura política comum, Habermas dispõe que:

É necessário que esta tenha se diferenciado da respectiva cultura majoritária a tal ponto que, em uma sociedade pluralista, todo cidadão possa se reconhecer na cultura política comum. O vínculo social de uma sociedade, por mais que tenha uma composição heterogênea, só não será rompido se a integração política garantir universalmente uma solidariedade cidadã que de modo algum requer um altruísmo incondicional, mas a disposição recíproca de ajudar limitada.²⁴³

O vínculo social mantém relação direta com o desenvolvimento do senso de pertencimento, que se origina junto a uma “forma de vida intersubjetivamente partilhada e a tomada de consciência de um contexto tradicional preexistente”²⁴⁴. Esses elementos ajudam a explicar porque os cidadãos conseguem alcançar consensos na busca de soluções para os problemas emergentes. A ação comunicativa assume papel central na democracia na medida em que as decisões políticas são legitimadas por meio de debates públicos e de processos de consenso²⁴⁵. Em síntese, “as práticas comunicativas sociais, quando realizadas de maneira transparente e inclusiva, contribuem para uma cidadania mais engajada e informada”²⁴⁶.

Para corroborar com o surgimento do senso de pertencimento, reporta-se à ideia habermesiana de “autolegislação dos cidadãos”²⁴⁷, pela qual, enquanto destinatários do direito,

242 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 264.

243 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 48.

244 HABERMAS, 2021, p. 419.

245 SANTOS, Marlus Silva dos; MORAES, Angela Teixeira de. Abordagens teóricas que privilegiam a interface entre comunicação e cidadania. **Revista Panorama** - Revista de Comunicação Social, v. 14, nº. 2, 2025, p. 4. Disponível em: <https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/panorama/article/view/14758>. Acesso em: 26 nov. 2025.

246 SANTOS, Marlus Silva dos; MORAES, Angela Teixeira de. Abordagens teóricas que privilegiam a interface entre comunicação e cidadania. **Revista Panorama** - Revista de Comunicação Social, v. 14, nº. 2, 2025, p. 4. Disponível em: <https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/panorama/article/view/14758>. Acesso em: 26 nov. 2025.

247 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 197.

os cidadãos devem também se reconhecer como seus autores. Isso implica que não é suficiente conceber o direito a iguais liberdades subjetivas como um direito fundamentado na moral e positivado pelo legislador político. Como sujeitos capazes de julgar moralmente, os indivíduos devem se convencer da validade dos direitos fundamentais, desde que já estejam inseridos e habituados a um conceito de legalidade que os possibilite estar numa posição de coautoria na produção das normas.²⁴⁸

Na mesma direção, Faria destaca que, para Habermas, “as pessoas somente alcançam a plena autonomia quando veem a si mesmas não apenas como destinatárias, mas também como autoras de seu direito, reconhecendo-se como membros livres e iguais de uma comunidade jurídica.”²⁴⁹ Essa autocompreensão dos cidadãos, decorrente de um discurso ético-político, “encontra sua manifestação mais concentrada em uma jurisprudência constitucional orientada por valores, a qual se apropria hermeneuticamente do sentido originário da Constituição e o atualiza criativamente perante os sempre novos desafios.”²⁵⁰

Com efeito, a legitimidade do direito só encontra respaldo quando os cidadãos passam a ser autores da norma ao que critica os fundamentos do liberalismo e do estado de bem-estar social que se limitam a designar as pessoas como meras destinatárias da ordem jurídica.²⁵¹ Para que o Estado cumpra sua missão e promova, de fato, a construção da verdadeira cidadania, torna-se imprescindível uma mudança cultural de mentalidade tanto do serviço público quanto da própria sociedade. Esse processo visa resgatar a legitimidade do poder público e sua responsabilização (accountability), por meio de um controle social permanente.²⁵² Nesse cenário, a comunicação exerce papel central, pois possibilita a formação discursiva da vontade coletiva e a fiscalização democrática das instituições.

É por essa razão que Habermas considera que a norma jurídica apresenta dupla dimensão, qual seja: facticidade, que corresponde à liberdade subjetiva de ação estratégica

248 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 197.

249 FARIA, Thaíssa Assunção de. O papel da esfera pública na efetivação da democracia. **Revista da Defensoria Pública da União**, v. 1, n. 08, 2015, p. 316. Disponível em:

<https://revistadadpu.dpu.def.br/article/view/111/93>. Acesso em: 12 jun. 2025.

250 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 396.

251 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 5.

252 KUNSCH, Margarida M. Krohling. Comunicação pública: direitos de cidadania, fundamentos e práticas. In: MATOS, Heloiza (org.). **Comunicação pública**: interlocuções, interlocutores e perspectivas. São Paulo: ECA/USP, 2013, p. 6. Disponível em: <https://share.google/PGhnDuNi00p4QTmzA>. Acesso em: 10 nov. 2025.

dos destinatários, e validade, que dispõe sobre o reconhecimento intersubjetivo da legitimidade da lei, na qual os cidadãos são os próprios autores. O direito revela, então, possuir dupla face: “de um lado, a positividade que pode ser imputada pela coação e, de outro, a legitimidade obtida a partir dos procedimentos democráticos, que permite ao cidadão dar seu livre consentimento à lei”.²⁵³

Ao estudar a teoria habermesiana, Cardoso²⁵⁴ enfatiza que a força normativa do direito reside na “aliança entre positividade (aceitação) e pretensão de legitimidade (aceitabilidade)”, na qual “a positividade se serve da facticidade, através da coerção do direito; e a pretensão de legitimidade atrela-se à aceitabilidade, servindo-se da noção de autolegislação.” É por meio da união destes elementos que se resgata a pretensão de legitimidade das próprias regras, tornando-as racionalmente aceitáveis.

A partir dessas constatações, infere-se que o sistema deve garantir que os cidadãos decidam sobre as diversas situações sociais postas cotidianamente, conforme sua consciência e permitindo-lhes o uso da argumentação, sem a necessidade de se eliminar “a postura performativa e racional em relação ao direito para que retornem à passividade”.²⁵⁵ Nesse âmbito, despontam as regras procedimentais como instrumentos da livre participação de todos os atingidos na medida em que “contribuem para que os próprios envolvidos no discurso passem a valorizar seu papel no diálogo, o que enseja a seriedade do procedimento e a viabilização de um acordo racional de vontades”.²⁵⁶

Em que pese os fundamentos de Habermas tenham por destinação originária a produção normativa, devem as suas teorias ser ampliadas aos processos decisórios na totalidade da Administração Pública, sobretudo pelo compromisso com a participação democrática e com a efetivação dos direitos fundamentais. A promoção de espaços públicos argumentativos “torna o administrado corresponsável por promover e garantir os direitos e

253 DURÃO, Aylton Barbieri. Direito e democracia em Habermas. Revista Argumentos, ano 7, n. 14 – Fortaleza, 2015, p. 29. Disponível em: <https://periodicos.ufc.br/argumentos/article/viewFile/19105/29823>. Acesso em: 10 jun. 2025.

254 CARDOSO, Henrique Ribeiro. **Controle da legitimidade da atividade normativa das agências reguladoras**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010, p. 212-213.

255 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 198.

256 FARIA, Thaíssa Assunção de. O papel da esfera pública na efetivação da democracia. **Revista da Defensoria Pública da União**, v. 1, n. 08, 2015, p. 322. Disponível em: <https://revistadadpu.dpu.def.br/article/view/111/93>. Acesso em: 12 jun. 2025.

valores fundamentais consolidados na Constituição Federal de 1988,²⁵⁷ na medida em que passa a compartilhar a autoria das deliberações.

Desse modo, o diálogo e a busca por entendimento na esfera pública constituem elementos fundamentais para a legitimação das decisões administrativas. É por meio desse diálogo transformativo que aos indivíduos se permite refletir de forma conjunta sobre seus direitos e deveres, assumindo, como dito, a responsabilidade pelas escolhas, em vez de atribuir exclusivamente a um terceiro, a exemplo do governante. Como ressalta Martins²⁵⁸, “através da ação comunicativa, a resolução das controvérsias pode ser realizada por aqueles que nelas estão envolvidos, participando ativamente nas decisões e tem como consequência o exercício da cidadania e inclusão social.”

Torna-se viável, então, construir um espaço público estruturado por princípios como a reciprocidade e o respeito mútuo em que o discurso, como mero transmissor de informações, possa ser utilizado de forma pontual, jamais institucionalizado. Ao revés, impõe-se o consenso em torno de regras procedimentais do jogo democrático capaz de viabilizar um “espaço que ofereça condições efetivas de participação e promoção da igualdade, para a formação discursiva da opinião pública”²⁵⁹.

Apesar das fundamentações elencadas, a concepção habermasiana sobre comunicação pública é objeto de receio por alguns estudiosos. Para Lopez,²⁶⁰ a comunicação pública nasce da relação que existe entre a comunicação e a política, considerando que o público é aquilo que é de todos e que a política é tida como a arte de construir consensos. Ao analisar a comunicação pública na concepção habermasiana, aquela que ocorre na esfera pública, o autor leva em conta que a proposta de formação de uma discussão racional e irrestrita entre participantes tem uma conotação ideal-utópica.

257 MASCARENHAS, Leticia Martins de Araújo; NEVES, Cleuler Barbosa das. A consensualidade na Administração Pública face ao novo paradigma do Direito Administrativo. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 16, n. 2, 2021, p. 197. Disponível em:

<https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/40256>. Acesso em: 04 jun 2025.

258 MARTINS, Janete Rosa. A Mediação e o Agir Comunicativo para o Entendimento e a Deliberação como Política Pública na Gestão dos Conflitos. **Revista Paradigma**, [S. l.], v. 27, n. 2, 2018, p. 248. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/1205>. Acesso em: 12 jun. 2025.

259 LUBENOW, Jorge Adriano. O que há de político na teoria da ação comunicativa? Sobre o déficit de institucionalização em Jürgen Habermas. **Philosophos - Revista de Filosofia**, Goiânia, v. 18, n. 1, 2013, p. 181. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/philosophos/article/view/18947>. Acesso em: 11 jun. 2025.

260 LÓPEZ, Juan Camilo Jaramillo. La sociedad es lo que los seres humanos queremos que sea: reflexiones sobre abogacía y comunicación pública. In: **Programa latinoamericano de “advocacy” en salud**, Encontro Anual, São Paulo, 2010, p. 03.

Do mesmo modo, questiona-se como seria possível assegurar uma comunicação verdadeiramente democrática e inclusiva em um contexto marcado pela persistente desigualdade no acesso à informação²⁶¹. A dificuldade de acesso e de uso adequado dos meios de comunicação tende a reforçar dinâmicas de poder já estabelecidas, limitando a participação cidadã e comprometendo a formação de uma opinião pública devidamente informada. Ainda que as mídias digitais tenham ampliado o acesso e a circulação, novos desafios surgem e afetam diretamente a cidadania, tais como a disseminação de desinformação e fake news²⁶².

No entanto, há diversos pesquisadores que corroboram para essa filosofia, já que superar o sistema tradicional do Estado condiz com a atual teoria do direito administrativo que “não apenas recomenda a consensualidade como meio de resolução de conflitos, mas como método do agir administrativo”.²⁶³ Nesse novo paradigma, revelam-se o diálogo e a participação democrática como instrumentos de “pacificação social, viabilizando uma relação mais equânime (ou menos vulnerável) entre os agentes envolvidos no conflito e, por isso, satisfazendo também interesses marcadamente públicos.”²⁶⁴ Por meio da argumentação, legitima-se o interesse que for escolhido em cada situação ante a gama de direitos e deveres consagrados no texto constitucional.

Nesse sentido, o próprio domínio das questões de justiça é ampliado para abarcar problemas de autocompreensão e questões sobre a escolha racional de meios, que culminam, naturalmente, em problemas de equilíbrio entre interesses que não permitem uma universalização, mas tornam necessários compromissos.²⁶⁵ Ao antecipar a análise de possíveis

261 SANTOS, Marlus Silva dos; MORAES, Angela Teixeira de. Abordagens teóricas que privilegiam a interface entre comunicação e cidadania. **Revista Panorama** - Revista de Comunicação Social, v. 14, nº. 2, 2025, p. 7. Disponível em: <https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/panorama/article/view/14758>. Acesso em: 26 nov. 2025.

262 SANTOS, Marlus Silva dos; MORAES, Angela Teixeira de. Abordagens teóricas que privilegiam a interface entre comunicação e cidadania. **Revista Panorama** - Revista de Comunicação Social, v. 14, nº. 2, 2025, p. 7. Disponível em: <https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/panorama/article/view/14758>. Acesso em: 26 nov. 2025.

263 GUIMARÃES, Kality Varjão de Santana Oliveira. **A Consensualidade no Processo Administrativo Disciplinar: Entre Princípios E Práticas**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2025, p. 35. Disponível em: https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/21522/2/KALIANY_VARJAO_SANTANA_OLIVEIRA_GUIMARAES.pdf. Acesso em 05 jul. 2025.

264 GUIMARÃES, Kality Varjão de Santana Oliveira. **A Consensualidade no Processo Administrativo Disciplinar: Entre Princípios E Práticas**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2025, p. 105. Disponível em: https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/21522/2/KALIANY_VARJAO_SANTANA_OLIVEIRA_GUIMARAES.pdf. Acesso em 05 jul. 2025.

265 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 243.

conflitos de interesses, Habermas assevera que “somente se puder expressar um consenso racional em relação a todas essas espécies de problemas, uma lei é substancialmente universal, no sentido de uma igualdade material de tratamento.”²⁶⁶

Embora o substrato teórico inicialmente se refira à produção normativa, não há dúvida de que seus pressupostos podem (e devem) ser estendidos às demais decisões administrativas, conforme indicam as próprias formulações posteriores de Habermas. Para o autor, “os cidadãos que participam em condições de igualdade da formação da vontade coletiva precisam compreender-se como autores dos direitos que reciprocamente se concedem enquanto membros de uma associação de livres e iguais”.²⁶⁷ Tal compreensão permite afirmar que a legitimidade não se esgota no momento legislativo, projetando-se também sobre os processos decisórios da Administração Pública, na medida em que estes afetam diretamente a esfera de direitos dos cidadãos e demandam justificação racional.

Como enfatizado, para essa mudança de paradigma, a ideia de consenso precisa reverberar em toda a esfera pública de modo a substituir as decisões tradicionalmente unilaterais. Além disso, deve ser dado ao administrado espaço para dialogar e apresentar enfaticamente sua perspectiva. A nova teoria administrativa visa “reduzir o aspecto autoritário da atuação do Poder Público e promover o princípio democrático dentro da Administração Pública, resultando em incremento na adesão e longevidade das soluções construídas”.²⁶⁸

Ao destacar a relevância da comunicação na esfera pública, “Habermas lança mão do agir comunicativo, que é aquele orientado para o entendimento, o qual é alcançado mediante a participação do povo no processo de formação da opinião e da vontade.”²⁶⁹ Por ser um ambiente propenso à diversidade de opiniões, o que sustenta o debate público, na visão de Habermas, é o consenso em torno dos princípios da Constituição que confere legitimidade a todas as outras disputas. “Diante deste pano de fundo consensual, o processo democrático

266 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 243.

267 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 99.

268 SILVEIRA, Mateus Camilo Ribeiro da; FERNANDES, Felipe Gonçalves. Conciliação e mediação na administração pública brasileira: proposições e perspectivas. **Revista Jurídica Cesumar** - Mestrado, v. 23, n. 3, 2023, p. 750. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/download/10316/7508>. Acesso em 05 jun 2025.

269 FARIA, Thaíssa Assunção de. O papel da esfera pública na efetivação da democracia. **Revista da Defensoria Pública da União**, v. 1, n. 08, 2015, p. 317. Disponível em: <https://revistadadpu.dpu.def.br/article/view/111/93>. Acesso em: 12 jun. 2025.

como um todo consiste em uma maré de dissensos, que é constantemente agitada pelos cidadãos na busca orientada à verdade, por decisões racionalmente aceitáveis.”²⁷⁰

Nessa conjuntura, destaca-se que apenas “a democracia pode conceder legitimidade ao direito, o que implica mudar a perspectiva do destinatário para a do autor da lei”.²⁷¹ No entanto, o processo democrático deve permitir que os cidadãos, como autores da lei, tenham liberdade subjetiva de decidir sobre a legitimidade da lei pelos motivos que lhes sejam convincentes: seja com base em sua autonomia privada, seja mediante os consensos racionalmente motivados. De toda forma, haverão de se comprometer com a “solidariedade gerada pela ação comunicativa do mundo da vida, segundo a sua autonomia pública”²⁷².

À luz das reflexões desenvolvidas, infere-se que a comunicação desempenha papel central na reconstrução da legitimidade democrática no âmbito da atuação estatal. As contribuições teóricas de Jürgen Habermas oferecem sustentação decisiva a essa compreensão ao evidenciar que a racionalidade instrumental, característica do modelo tradicional de Administração Pública, mostra-se insuficiente para responder às demandas contemporâneas de legitimidade, devendo ser progressivamente superada em favor do agir comunicativo, orientado ao entendimento mútuo e à deliberação democrática.

Nessa perspectiva, a esfera pública assume a função de constituir um espaço de diálogo no qual os cidadãos possam exercer sua autonomia não apenas no processo de produção normativa, mas também na formação da vontade política e nos processos decisórios que permeiam as diversas esferas administrativas. É nesse contexto que a ação comunicativa emerge como instrumento indispensável à construção de uma legitimidade democrática substantiva, comprometida com os princípios constitucionais da cidadania, da participação social, do respeito à diversidade e da efetivação dos direitos fundamentais.

270 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade:** contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 42-43.

271 DURÃO, Aylton Barbieri. Direito e democracia em Habermas. Revista Argumentos, ano 7, n. 14 – Fortaleza, 2015, p. 30. Disponível em: <https://periodicos.ufc.br/argumentos/article/viewFile/19105/29823>. Acesso em: 10 jun. 2025.

272 DURÃO, Aylton Barbieri. Direito e democracia em Habermas. Revista Argumentos, ano 7, n. 14 – Fortaleza, 2015, p. 30. Disponível em: <https://periodicos.ufc.br/argumentos/article/viewFile/19105/29823>. Acesso em: 10 jun. 2025.

4. O DESAFIO DA LEGITIMIDADE DA SEGURANÇA PÚBLICA: A COMUNICAÇÃO INSERIDA NA ATUAÇÃO DA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL

A legitimidade dos atos administrativos, conforme discutido na seção anterior, depende de uma dinâmica comunicativa capaz de aproximar Estado e sociedade. As contribuições teóricas de Jürgen Habermas oferecem bases sólidas para compreender o modo de condução daquelas relações sociais ao evidenciar que a legitimidade estatal exige práticas orientadas pelo diálogo, pela transparência e pelo reconhecimento mútuo, superando modelos tradicionais fundados exclusivamente na imposição unilateral.

Nesse mesmo sentido, a segurança pública é profundamente influenciada pelo contexto do Estado Democrático de Direito e pelos desafios contemporâneos de sua efetivação. Torna-se essencial demonstrar como a argumentação racional, desenvolvida na esfera pública, constitui requisito fundamental para a validade e para a aceitabilidade das ações policiais. Este capítulo, portanto, retoma os principais elementos da comunicação pública e das bases teóricas de habermasianas para analisar de que modo a comunicação adequada contribui para fortalecer a confiança social e sustentar a legitimidade das instituições encarregadas da proteção dos cidadãos.

Para tal, analisa-se a Polícia Rodoviária Federal, cujo papel tem sido relevante enquanto agente comunicativo do Estado por meio de estratégias para promover cidadania, mediar conflitos e difundir práticas institucionais baseadas no respeito aos direitos humanos.

Busca-se, assim, demonstrar como o uso qualificado da comunicação pela PRF possui potencial para ampliar sua legitimidade, reforçar a compreensão da segurança pública enquanto direito fundamental e consolidar vínculos positivos entre instituição e sociedade.

4.1 O modelo de segurança pública legitimado no Estado Democrático de Direito

Prevista no artigo 144 da Constituição Federal de 1988²⁷³, a segurança pública é definida como um dever do Estado, com objetivo de preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio. Nesse dispositivo, a função administrativa da segurança pública foi designada a diversos órgãos, incluindo a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Polícia Ferroviária Federal, as Polícias Civis e as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, com competências bem delineadas.

Para além de um dever do Estado, a ser realizado pelos órgãos supra, a segurança pública deve ser compreendida como direito fundamental, extraído do termo “segurança” previsto no caput do artigo 5º²⁷⁴ da Constituição Federal. Contudo, parte da doutrina considera que tal previsão se refere à segurança de cunho pessoal, componente do rol de direitos e garantias individuais, ao que Azevedo e Basso²⁷⁵ pontuam: “o direito fundamental à segurança pessoal faz parte da primeira dimensão dos direitos fundamentais, vinculado que está à integridade física, à liberdade pessoal, etc”.

Em contrapartida, os autores sustentam que a segurança pública se insere no rol dos direitos fundamentais sociais, como prestação estatal, nos termos do art. 6º da Constituição²⁷⁶, ao lado de direitos como saúde, educação e trabalho.²⁷⁷ Nessa linha, Sarlet ressalta que:²⁷⁸ a “acolhida dos direitos fundamentais sociais em capítulo próprio no catálogo dos direitos

273 BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 maio 2025.

274 Art. 5º: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]. BRASIL, 1988.

275 AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; BASSO, Maura. Segurança Pública e Direitos Fundamentais. **Direito & Justiça**, v. 34, 2008, p. 28. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/6078>. Acesso em: 08 jul. 2025.

276 De acordo com o Art. 6º da Constituição Federal de 1988, são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Brasil, 1988).

277 AZEVEDO e BASSO, 2008, p. 28.

278 SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais: Uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional**. 14. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018, p. 67.

fundamentais ressalta, por sua vez, de forma incontestável sua condição de autênticos direitos fundamentais,” já que, em outras Constituições, encontravam-se positivados no capítulo da ordem econômica e social.

Ainda que a expressão “segurança pública” não figure expressamente no capítulo dos direitos fundamentais, a cláusula de abertura do §2º do art. 5º da CF²⁷⁹ permite reconhecê-la como tal, o que impõe limites jurídico-constitucionais à atuação estatal. Como direito social, todavia, a segurança pública também possui natureza prestacional, exigindo do Estado a implementação de políticas e serviços essenciais, razão pela qual se configura como direito de crédito do cidadão, “porquanto seu titular (o cidadão) torna-se credor estatal no que se refere à prestação de serviços essenciais no intuito de adquirir a plena cidadania indispensável à concretização da cidadania”.²⁸⁰

Os então chamados deveres de proteção estatais derivam da função exercida pelos direitos fundamentais como imperativos de tutela. Essa concepção está associada ao “monopólio estatal no que diz com o exercício da força e da consequente (genérica) vedação da autotutela, resultando, portanto, na instituição de deveres vinculantes (juridicamente exigíveis) por parte dos poderes públicos no sentido de proteger as pessoas contra violações dos seus direitos por parte do próprio Estado e dos particulares”.²⁸¹

A segurança da sociedade deve ocupar lugar de destaque na garantia de direitos e no cumprimento de deveres estabelecido no ordenamento. Por se tratar de demanda individual e social, sua efetivação requer que as estruturas estatais e demais organizações da sociedade se voltem a esse tema. O chamado sistema de segurança pública, composto por instituições ou órgãos estatais incumbidos de adotar ações voltadas para garantir a segurança da sociedade, tem por eixo político-estratégico o conjunto de ações delineadas em planos e programas e implementados como forma de garantir a segurança individual e coletiva.²⁸²

279 Dispõe o Art. 5º § 2º da Constituição Federal de 1988 que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte (Brasil, 1988).

280 SILVA, Ricardo Machado da.; LEAL, Rogério Gesta. O Direito Fundamental Social à Segurança Pública no Brasil e o Caminho para sua Efetivação. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, [S. l.], v. 17, n. 37, 2021, p. 4. Disponível em: <https://rbpg.capes.gov.br/rbpg/article/view/1765>. Acesso em: 14 jul. 2025.

281 SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais: Uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional**. 14. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018, p. 155.

282 CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Revista Katálisis**, v. 14, n. 1, 2011, p. 60. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-49802011000100007>. Acesso em: 20 jul. 2025.

Com o intuito de direcionar essas ações políticas, dentre elas, as de segurança pública, a Constituição Federal estabeleceu a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República.²⁸³ Tal predisposição foi feita com a intenção de contribuir para a redemocratização no Brasil, como enfatizam Lima e Colvero²⁸⁴:

Essa arquitetura não é um mero preciosismo, mas reflete o espírito que ela tenciona apresentar, estabelecendo a dignidade da pessoa humana como princípio basilar da atuação estatal. No campo da segurança pública surge um novo paradigma que pretende substituir os dogmas da segurança nacional, deslocando o centro de atenção da segurança do Estado para a segurança da sociedade.

Essa perspectiva representa um avanço na modelação da segurança pública ao buscar a aproximação com a sociedade e romper com a concepção anterior de segurança “nacional”.²⁸⁵ Traduz-se numa tentativa de fornecer ao Estado um novo aparato institucional que possibilite a garantia de direitos e o acesso à justiça. Lima et al²⁸⁶ asseveram que a “democratização política do fim dos anos 1980 é um marco importante pelas mudanças na relação entre polícias e sociedade, suscitadas pela construção da democracia e pelas pressões sociais por novos modelos de política e de polícia”.

Ademais, ressalta Garcez²⁸⁷ que, ao estabelecer a segurança como direito fundamental individual e social, tutelado pelo Estado, a Constituição buscou assegurar às pessoas condições para desfrutar de uma vida digna. O direito à segurança é, por isso,

283 GOULART, Carlos Renato Ferreira Assunção; BRITO, Daniela Scheunemann; SILVA, Deigner Macedo da; LAFUENTE, Lilian Signorini; SANTOS, Mario Roberto Pereira dos; VELLOSO, Michele Ritta. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: SEGURANÇA PÚBLICA COMO DEVER DO ESTADO. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, [S. l.], 2023, p. 24. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/8349>. Acesso em: 5 jun. 2025.

284 LIMA, Anderson Rodrigo Andrade de; COLVERO, Ronaldo Bernardino. Os paradigmas e as novas perspectivas para as políticas públicas de segurança no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos de Segurança Pública**, v. 10, n. 2, 2017, p. 49. Disponível em: <https://revista.ssp.go.gov.br/index.php/rebesp/article/view/284>. Acesso em: 21 jun. 2025.

285 LIMA, Anderson Rodrigo Andrade de; COLVERO, Ronaldo Bernardino. Os paradigmas e as novas perspectivas para as políticas públicas de segurança no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos de Segurança Pública**, v. 10, n. 2, 2017, p. 49. Disponível em: <https://revista.ssp.go.gov.br/index.php/rebesp/article/view/284>. Acesso em: 10 jul. 2025.

286 LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; e MINGARDI, Guaracy. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. **REVISTA DIREITO GV**. São Paulo, V. 12 N. 1, p. 49-85; 2016, p. 50. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/k8CfD9XbDpJ8vzyfJqXP3qN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 03 jun 2025.

287 GARCEZ, Robson Alves. Análise Crítica da Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Pública no Brasil. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, [S. l.], v. 9, n. 5, 2023, p. 3556. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/9845>. Acesso em: 20 jul. 2025.

considerado um “direito tridimensional”²⁸⁸, na medida em que envolve aspectos preventivos, protetivos e promocionais, do qual decorre a responsabilidade estatal de agir para garantir a integridade das pessoas e a paz social.

Observa-se, nesse contexto, que o direito fundamental à segurança pública não se restringe à proteção dos cidadãos contra ameaças de terceiros ou à manutenção geral da ordem. Em verdade, “pensar a segurança pública a partir da perspectiva da governança democrática significa trazer alternativas para um modelo estatal de monopólio do uso da força que não mais se sustenta na dinamicidade contemporânea e violências dela consequentes”.²⁸⁹ Assim, “falar hoje de segurança pública significa falar de um projeto de país; significa ter coragem política e institucional para liderar um pacto pela promoção de uma vida digna e em paz para parcelas majoritárias da população”.²⁹⁰

Depreende-se que a antiga concepção de segurança pública, centrada na manutenção da ordem e no controle social, cede espaço a uma compreensão mais ampla que induz a obrigações juridicamente vinculativas na garantia de direitos fundamentais. A atividade policial, nesse novo paradigma, não pode ser compreendida somente como repressiva ou punitiva, devendo assumir papel multifacetado na pacificação social, atuando como garantidora de uma convivência social livre da violência e promotora da liberdade e da segurança dos cidadãos.²⁹¹

Nessa perspectiva, o papel da polícia deve ser delineado não apenas à luz das normas programáticas, mas também considerando as condições concretas da realidade e as circunstâncias práticas em que, presumivelmente, essas diretrizes devem ser aplicadas. Em outras palavras, ainda que o mandato policial seja abstratamente formulado, “é necessário ter em mente que são principalmente as exigências da realidade que dão lugar às respostas da

288 GARCEZ, Robson Alves. Análise Crítica da Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Pública no Brasil. **Revista Ibero-Americana de Humanidades**, Ciências e Educação, [S. l.], v. 9, n. 5, 2023, p. 3556. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/9845>. Acesso em: 20 jul. 2025.

289 CARLAN, Fernanda Koch. Segurança pública no Brasil e o desafio da democratização das instituições policiais. **Revista da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 23, 2019, p. 39. Disponível em: <https://revista.defensoria.rs.def.br/defensoria/article/view/104>. Acesso em: 14 jul. 2025.

290 LIMA, et al, 2016, p. 67.

291 DANTAS, Aline Chianca. Mediação policial, segurança pública e segurança humana: uma abordagem reflexiva. **Direito, Estado e Sociedade**, n.46, 2015, p. 76. Disponível em: <https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/12/doctrina42676.pdf>. Acesso em: 02 jun 2025.

polícia, que o mandato não provém apenas das normas legais, mas também do que é tolerado e esperado pela população, ou seja, as ‘leis do mundo’”²⁹².

Outrossim, embora a Constituição Federal assegure aos cidadãos o direito fundamental à segurança pública, do qual decorre, obviamente, o dever de prestação estatal, também impõe, em contrapartida, a responsabilidade de todos por este tema, consoante disposto no próprio caput do artigo 144²⁹³. Essa disposição reflete uma das características que se espera contemplar na sociedade democrática, em que “os cidadãos obtêm benefícios do Estado, mas também contribuem, influenciam e participam nas ações”.²⁹⁴ Torna-se imprescindível, dessa forma, uma participação mais ativa da população na temática.

Compreender a segurança pública como a segurança do povo é primordial para o redirecionamento das políticas públicas na área. Nesse sentido, Dantas²⁹⁵ destaca a importância de proporcionar a participação da sociedade civil nas ações voltadas para a concretização dessa segurança, pois coaduna com o dever de prestação pelo Estado, mas de também garantir, nessa prestação, o respeito, a proteção e a promoção dos direitos fundamentais. Afinal, “se as políticas públicas são apresentadas em caráter instrumental de realização de direitos sociais, deve restar clara a relação estreita com a democracia”.²⁹⁶

A esse respeito, a legitimidade institucional no campo da segurança pública, corresponde “à forma como os agentes públicos interagem com os cidadãos, conquistam a sua confiança e, em conjunto com eles, criam uma relação em que esse agente pode ser compreendido e reconhecido como um representante mais adequado e apropriado”.²⁹⁷ A

292 COUTINHO, Juliana Pereira. Compreendendo a polícia nas estradas: uma análise sociológica do mandato e das práticas da Polícia Rodoviária Federal. **Dissertação (Mestrado em Sociologia)** – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife/PE, 2015, p. 24-25. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/16093>. Acesso em 05 jul. 2025.

293 De acordo com o Art. 144 da Constituição Federal de 1988, a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (Brasil, 1988).

294 GARCEZ, Robson Alves. Análise Crítica da Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Pública no Brasil. **Revista Ibero-Americana de Humanidades**, Ciências e Educação, [S. l.], v. 9, n. 5, 2023, p. 3549. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/9845>. Acesso em: 20 jul. 2025.

295 DANTAS, Aline Chianca. Mediação policial, segurança pública e segurança humana: uma abordagem reflexiva. **Direito, Estado e Sociedade**, n.46 jan/jun 2015, p. 75. Disponível em: <https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/12/doctrina42676.pdf>. Acesso em: 02 jun 2025.

296 SILVA, Ricardo Machado da.; LEAL, Rogério Gesta. O Direito Fundamental Social à Segurança Pública no Brasil e o Caminho para sua Efetivação. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, [S. l.], v. 17, n. 37, 2021, p. 4. Disponível em: <https://rbpg.capes.gov.br/rbpg/article/view/1765>. Acesso em: 14 jul. 2025.

297 ZANETIC, André; MANSO, Bruno Paes; NATAL, Ariadne Lima; OLIVEIRA, Thiago Rodrigues.

Legitimidade da polícia: Segurança pública para além da dissuasão. Civitas. **Revista de Ciências Sociais**, v. 16, n. 4, 2016, p. 157. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2016.4.24183>. Acesso em: 05 jul. 2025.

produção de obediência, por sua vez, está relacionada à legitimidade do Estado de Direito e ao reconhecimento pelos cidadãos das instituições que o sustentam, notadamente, as policiais.

A ordem jurídica, nesse contexto, cumpre a função de normatizar os pactos sociais com o objetivo de proteger a soberania, as instituições e a liberdade dos indivíduos²⁹⁸. A autoridade estatal, desse modo, legitima-se não apenas por seu fundamento legal mas, sobretudo, por sua capacidade de representar e de servir aos interesses dos cidadãos. Como assinalam Muniz e Silva²⁹⁹: “O que faz da polícia uma polícia é essa capacidade discricionária de construir, com o recurso potencial ou concreto à força, o enforcement consentido pelos cidadãos policiados e com sentido para eles mesmos e para os policiais”.

A reconfiguração do direito fundamental à segurança pública e a busca por uma legitimidade social não têm por objetivo desconsiderar o papel do Estado e de suas instituições no dever prestacional, função que demonstra ser essencial para atingir os preceitos constitucionais. Ao contrário; o chamamento dos cidadãos e da sociedade civil a participarem das ações na luta contra a criminalidade e a violência revela a imprescindibilidade de “se instigar um olhar vertido para quem a segurança pública deve verdadeiramente se voltar, ou seja, o povo”³⁰⁰, seu destinatário precípuo.

Ademais, conforme destaca Habermas³⁰¹, o Estado democrático de Direito precisa legitimar o exercício das funções de dominação “a partir de si mesmo com a ajuda do procedimento juridicamente institucionalizado de tomada de decisão majoritária democrática (se for o caso, de maneira qualificada)”. Ou seja, considera o autor que o espaço público deve equilibrar a tensão que existe entre os interesses individuais e o interesse pelo bem comum³⁰². Isso implica reconhecer que a legitimidade das instituições públicas, inclusive de segurança, depende da mudança de postura impositiva para uma postura consensual e dialógica.

298 KHATTAR, Semirames. **Estado de Direito, Direitos Fundamentais e Segurança Pública**. 2021. 86f, Rio de Janeiro, 2021, p. 16. *E-book*.

299 MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; SILVA, Washington França da. Mandato policial na prática: tomando decisões nas ruas de João Pessoa. **Caderno CRH**, 2010, p 457. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792010000300002>. Acesso em: 03 dez. 2025.

300 DANTAS, Aline Chianca. Mediação policial, segurança pública e segurança humana: uma abordagem reflexiva. **Direito, Estado e Sociedade**, n.46 jan/jun 2015, p. 75. Disponível em: <https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/12/doctrina42676.pdf>. Acesso em: 02 jun 2025.

301 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 109.

302 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 102.

No entanto, há quem sustente que, mesmo com os mandamentos constitucionais vigentes, a atuação policial se mantém essencialmente repressiva e autoritária, a exemplo de Garcez,³⁰³ que assevera: “ao contrário de outras áreas da política social, após a democratização, as reformas no campo da segurança pública não têm sido perceptíveis, seja nas áreas de polícia, justiça criminal ou prisões”. Carlan³⁰⁴ afirma que não houve marco democrático nas instituições policiais, pois inexistiu qualquer reforma nas “estruturas que carregam uma herança autoritária de opressão às classes vulneráveis desde o período da colonização, que se intensificou no regime ditatorial e permanece nos dias de hoje, desvelando uma urgente e necessária reforma nessas instituições”.

Na mesma direção, Zanetic et al³⁰⁵ asseveram que o modelo de policiamento em vigor no Brasil apoia-se em pressupostos instrumentais, valendo-se da “exacerbação de táticas repressivas como o policiamento ostensivo, as abordagens, as apreensões e as prisões, apresentadas como sinônimo da eficiência do trabalho policial e onipresentes tanto nas prestações de contas dos gestores policiais, quanto nos planos de metas”.

Por outro lado, alguns autores inferem que houve avanços na segurança pública a partir dessa remodelação constitucional que a consolidou como direito fundamental. Lima et al³⁰⁶ apontam a inserção do tema na agenda das políticas públicas e de investimentos em formação profissional e capacitação dos agentes policiais. Além disso, dispõem sobre “a inclusão de novos temas e atores no debate sobre segurança pública no Brasil, com destaque para a universidade e para a sociedade civil”³⁰⁷.

303 GARCEZ, Robson Alves. Análise Crítica da Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Pública no Brasil. **Revista Ibero-Americana de Humanidades**, Ciências e Educação, [S. l.], v. 9, n. 5, 2023, p. 3549. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/9845>. Acesso em: 20 jul. 2025.

304 CARLAN, Fernanda Koch. Segurança pública no Brasil e o desafio da democratização das instituições policiais. **Revista da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 23, p. 34, 2019. Disponível em: <https://revista.defensoria.rs.def.br/defensoria/article/view/104>. Acesso em: 14 jul. 2025.

305 ZANETIC, André; MANSO, Bruno Paes; NATAL, Ariadne Lima; OLIVEIRA, Thiago Rodrigues. Legitimidade da polícia: Segurança pública para além da dissuasão. *Civitas*. **Revista de Ciências Sociais**, v. 16, n. 4, 2016, p. 153-154. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2016.4.24183>. Acesso em: 05 jul. 2025.

306 LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; e MINGARDI, Guaracy. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. **Revista Direito GV**. São Paulo, V. 12 N. 1, p. 61-62; jan-abr 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/k8CfD9XbDpJ8vzyfJqXP3qN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 03 jun 2025.

307 LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; e MINGARDI, Guaracy. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. **Revista Direito GV**. São Paulo, V. 12 N. 1, p. 55; jan-abr 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/k8CfD9XbDpJ8vzyfJqXP3qN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 03 jun 2025.

Ao exemplificar os progressos na segurança pública, Carvalho e Silva³⁰⁸ asseveram que “a segurança pública tem envolvido uma participação maior de estudiosos, como é o caso da criação do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), no ano de 2006, composto por vários especialistas, com o objetivo de difundir conhecimentos na área da segurança pública”. Os autores citam também a ampliação das discussões decorrentes da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg)³⁰⁹ as quais resultaram na reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp).

Embora sejam percebidas melhorias no âmbito da segurança pública, persiste um desafio de grande relevância: “a carência de coordenação, de integração e de articulação, marcas registradas da segurança pública brasileira e da arquitetura jurídica que embasa as políticas públicas no país.”³¹⁰ Ao lado de notável aprimoramento técnico operacional, Lima et al³¹¹ enfatizam que, no Brasil, “ainda se impõe um silêncio obsequioso frente ao problema da segurança pública, que nos desafia a pensar em um projeto de reforma das polícias que as valorizem como uma instituição central do Estado democrático de direito e da cidadania”.

Ademais, observa-se a persistência de práticas institucionais e de culturas organizacionais que ainda são pautadas pela “legitimidade da ação violenta e discricionária do Estado, por formas de controle social que operam as desigualdades, por relações intra e interinstitucionais que induzem a antagonismos e falta de transparência ou participação social”³¹². Esse cenário revela uma contradição profunda entre o modelo de segurança pública atual e o modelo que se espera pela sociedade à luz dos preceitos constitucionais.

Corroboram com essas reflexões Muniz e Silva³¹³ ao enfatizarem o direcionamento dos estudos sobre policiamento em sociedades democráticas para questões como a forma de

308 CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Revista Katálysis**, v. 14, n. 1, p. 65, jan. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-49802011000100007>. Acesso em: 20 jul. 2025.

309 CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Revista Katálysis**, v. 14, n. 1, p. 65, jan. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-49802011000100007>. Acesso em: 20 jul. 2025.

310 LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; e MINGARDI, Guaracy. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. **Revista Direito GV**. São Paulo, V. 12 N. 1, p. 66; jan-abr 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/k8CfD9XbDpJ8vzyfJqXP3qN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 03 jun 2025.

311 LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; e MINGARDI, Guaracy. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. **Revista Direito GV**. São Paulo, V. 12 N. 1, p. 67; jan-abr 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/k8CfD9XbDpJ8vzyfJqXP3qN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 03 jun 2025.

312 LIMA, Renato Sérgio de; SINHORETTO, Jacqueline; BUENO, Samira. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. **Sociedade e Estado**, v. 30, n. 1, 2015, p. 124. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69922015000100008>. Acesso em: 10 jul. 2025.

atuação policial nas ruas, o modo como os agentes exercem o poder de polícia e os critérios utilizados para decidir quando e como intervir. Tais indagações revelam que a prática policial envolve o uso discricionário de um poder estatal que deve produzir alternativas legais e legítimas para assegurar a ordem, considerando o mandato do uso potencial ou concreto da força e a construção negociada da aplicação da lei pelos atores autorizados a exercê-la.

Ressalta-se, então, a importância de reformular a atuação policial, promovendo uma abordagem que fortaleça a relação entre a polícia e a sociedade, pautada no respeito aos direitos fundamentais. Os entraves à implementação e ao efetivo cumprimento do direito à segurança pública no Brasil são múltiplos e complexos, envolvendo dimensões de cunho financeiro, institucional e social, o que “requer a adoção de políticas públicas eficazes, bem como a mobilização da sociedade para o fortalecimento da segurança cidadã e a promoção dos direitos fundamentais”³¹⁴.

Mais que reformas estruturais nas instituições de segurança pública, torna-se imprescindível promover debate sobre a atuação policial e sua relação com a sociedade, como condição fundamental à efetiva democratização dessas instituições. Como enfatizado, “reformas institucionais, se não acompanhadas de apoio social, ou seja, legitimidade social, tampouco vão efetivamente tornar democráticas as instituições policiais”.³¹⁵ A transformação desejada enseja mais que mudanças normativas ou executivas: requer o reconhecimento social da autoridade exercida pelo Estado com a possibilidade de participação ativa no tema.

Por isso, é essencial insistir na constatação de que o poder do Estado não é ilimitado, e, dentro da conjuntura democrática, traz consequentes controles políticos, institucionais e coletivos. Ao considerar a segurança pública como direito fundamental, infere-se que as propostas de enfrentamento à violência devem abandonar a lógica do aumento do poder

313 MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; SILVA, Washington França da. Mandato policial na prática: tomando decisões nas ruas de João Pessoa. **Caderno CRH**, 2010, p. 449. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792010000300002>. Acesso em: 03 dez. 2025.

314 GARCEZ, Robson Alves. Análise Crítica da Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Pública no Brasil. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, [S. l.], v. 9, n. 5, 2023, p. 3558. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/9845>. Acesso em: 20 jul. 2025.

315 CARLAN, Fernanda Koch. Segurança pública no Brasil e o desafio da democratização das instituições policiais. **Revista da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 23, p. 34, 2019. Disponível em: <https://revista.defensoria.rs.def.br/defensoria/article/view/104>. Acesso em: 14 jul. 2025.

ZANETIC, André; MANSO, Bruno Paes; NATAL, Ariadne Lima; OLIVEIRA, Thiago Rodrigues. Legitimidade da polícia: Segurança pública para além da dissuasão. Civitas. **Revista de Ciências Sociais**, v. 16, n. 4, 2016, p. 153-154. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2016.4.24183>. Acesso em: 05 jul. 2025.

punitivo do Estado sobre a sociedade e da radicalização de políticas repressivas como premissas de resultados eficazes. O verdadeiro enfrentamento da violência, na visão de Souza et al³¹⁶, decorre de “repensar as políticas públicas para as áreas urbanas, ampliar e consolidar a participação popular e recuperar a qualidade de vida dos cidadãos”.

Não restam dúvidas de que a Constituição Federal de 1988 contribuiu para uma “mudança discursiva fundamental em relação aos mecanismos legítimos de controle social e do crime”³¹⁷ e impactou sobremaneira a relação entre polícias e sociedade, por meio da consolidação democrática e das pressões sociais por novos modelos de política e de polícia. No entanto, persiste a necessidade de readequar o modelo de gestão e atuação da segurança pública no Brasil de modo que esse direito fundamental se articule de maneira integrada aos demais direitos constitucionais e viabilize efetiva participação da sociedade.

Lima e Colvero³¹⁸ definem como “segurança cidadã” essa concepção de um direito fundamental à segurança pública reconfigurado e explicam que contempla “não somente a preservação da incolumidade e do patrimônio dos cidadãos, mas a consolidação dos direitos, da cidadania, da participação social e da maior atuação da sociedade civil”. Assim, a segurança pública verdadeiramente humana não deve se restringir à atuação policial. Torna-se também essencial considerar “a influência de fatores globais (como tráfico de armas e drogas, interesses industriais e grandes poderes financeiros) na abordagem de segurança pública, bem como dos problemas locais (pobreza e desemprego).”³¹⁹

A implementação de uma segurança cidadã requer, portanto, a participação social por meio de compartilhamento de espaços oficiais de diálogo, deliberação e execução de políticas públicas alinhados aos ditames constitucionais. Ao permitir que a sociedade civil influencie as

316 SOUZA, Luís Antonio Francisco de; BATTIBUGLI, Thaís. O difícil caminho da reforma: a polícia e os limites do processo de reforma pós-redemocratização. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 7, n. 2, 2014, p. 311. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=563865506004>. Acesso em: 08 jul. 2025.

317 LIMA, Renato Sérgio de; SINHORETTO, Jacqueline; BUENO, Samira. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. *Sociedade e Estado*, v. 30, n. 1, p. 123–144, jan. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69922015000100008>. Acesso em: 10 jul. 2025.

318 LIMA, Anderson Rodrigo Andrade de; COLVERO, Ronaldo Bernadino. Os paradigmas e as novas perspectivas para as políticas públicas de segurança no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos de Segurança Pública*, v. 10, n. 2, 2017, p.56. Disponível em: <https://revista.ssp.go.gov.br/index.php/rebsp/article/view/284>. Acesso em: 10 jul. 2025.

319 DANTAS, Aline Chianca. Mediação policial, segurança pública e segurança humana: uma abordagem reflexiva. *Direito, Estado e Sociedade*, n.46 jan/jun 2015, p. 80. Disponível em: <https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/12/doctrina42676.pdf>. Acesso em: 02 jun 2025.

decisões estatais, especialmente em áreas sensíveis como a segurança pública, essa participação pode contribuir, efetivamente, para o avanço no âmbito transdisciplinar e multicausal que compõe o direito fundamental social à segurança pública.³²⁰

Nessa conjuntura, as contribuições de Jürgen Habermas³²¹, especialmente no campo da teoria do discurso, revelam-se pertinentes ao debate sobre a segurança pública. A partir da ideia de que a legitimidade das decisões em sociedades democráticas decorre de processos comunicativos racionais, o autor enfatiza que a esfera pública deve proporcionar ambientes de argumentação livre para que os sujeitos potencialmente afetados colaborem com as deliberações. Para Habermas, quando na condição de “participantes do discurso, ‘sabemos’ que não argumentamos ‘seriamente’ quando a coerção ou a manipulação estiverem envolvidas nessa troca de razões, quando os concernidos são excluídos ou as opiniões e as tomadas de posição relevantes são suprimidas”.³²²

Busca-se, então, a construção de um modelo democrático operacional capaz de efetivar o direito fundamental à segurança pública a partir de uma governança pautada no diálogo racional entre todos os sujeitos envolvidos e afetados. Esse modelo define-se “pela articulação de interesses e tomada de decisão entre os múltiplos atores que atuam em cooperação, motivados pela expectativa de que essas ações conjuntas resultem na solução mais eficaz para os problemas em foco”³²³.

Diante do exposto, é perceptível que, a partir da Constituição Federal de 1988, a segurança pública ganhou contornos de verdadeiro direito fundamental. Essa condição realça a imprescindibilidade de uma atuação estatal que rompa com as práticas tradicionalmente repressivas e se volte à efetivação dos direitos fundamentais. Tal reconfiguração requer um compromisso institucional com a democratização das políticas públicas por meio da participação social justa e inclusiva na medida em que, além de um dever do Estado, a segurança pública passou a ser responsabilidade de todos.

320 SILVA, Ricardo Machado da.; LEAL, Rogério Gesta. O Direito Fundamental Social à Segurança Pública no Brasil e o Caminho para sua Efetivação. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, [S. l.], v. 17, n. 37, 2021, p. 4. Disponível em: <https://rbpg.capes.gov.br/rbpg/article/view/1765>. Acesso em: 14 jul. 2025.

321 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 203.

322 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 83.

323 KHATTAR, Semirames. **Estado de Direito, Direitos Fundamentais e Segurança Pública**. 2021. 86f, Rio de Janeiro, 2021, p. 97. *E-book*.

A segurança pública emerge como uma das funções que demandam reestruturação para refletir o modelo de Administração Pública que se espera no Estado democrático de Direito. Isso implica reconhecer que a temática não se limita à atividade policial, mas integra sistema amplo de deveres institucionais e sociais, com governança plural, orientada pelo respeito aos direitos fundamentais e pela construção de consensos legítimos. A mudança ainda gradual parece seguir na direção de uma abordagem que preze o diálogo entre os cidadãos e os órgãos institucionais, promovendo a representatividade e a legitimidade estatal.

4.2 A PRF como agente de cidadania e de legitimidade do Estado

A compreensão da segurança pública como direito fundamental e como função administrativa essencial à consolidação do Estado democrático de Direito impõe a superação de práticas tradicionalmente repressivas em favor de posturas que valorizem o diálogo, a participação social e o respeito à dignidade humana. Nessa perspectiva, a Polícia Rodoviária Federal (PRF) ocupa posição estratégica não apenas por sua atuação em nível nacional, mas, principalmente, por incorporar em seu rol de competências atividades de natureza participativa, promovendo ações que efetivamente aproximam a instituição dos cidadãos.

A história da Polícia Rodoviária Federal teve início em 1928, durante o governo de Washington Luís, quando foi criada sob a denominação “Polícia das Estradas”. Associada ao lema do presidente “governar é abrir estradas”, a criação da polícia coincidiu com a inauguração da Rodovia Rio–Petrópolis, primeira estrada asfaltada do país³²⁴. O Decreto nº 18.323/1928 determinou que o policiamento das vias seria executado de forma contínua por guardas uniformizados, utilizando motocicletas, automóveis e abrigos distribuídos ao longo das rodovias. “Em 1935, Antônio Felix Filho, o ‘Turquinho’, considerado o 1º Patrulheiro Rodoviário Federal, foi chamado para organizar a vigilância das rodovias Rio - Petrópolis, Rio - São Paulo e União Indústria”³²⁵.

324 POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL. **Portal oficial da Polícia Rodoviária Federal**. [site]. [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/acesso-a-informacao/institucional>. Acesso em: 20 jul. 2025.

325 CALEGARI, Rodrigo Garcia. **As atribuições da Polícia Rodoviária Federal frente às demandas da sociedade contemporânea**. 2013, p. 21. Monografia (Especialização em Gestão Pública) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria/RS, 2013. Disponível em: https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/48/monografia2_Calegari_Garcia%20Rodrigo.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 12 jul. 2025. p. 21.

Posteriormente, o Decreto nº 8.463/1945 criou o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) e conferiu a denominação Polícia Rodoviária Federal ao atribuir ao órgão o poder de polícia de tráfego nas rodovias federais. Inicialmente vinculada à área de conservação e pavimentação do DNER, a PRF passou à Divisão de Trânsito em 1957. Entre 1958 e 1963, a instituição enfrentou proposta de extinção no Congresso, resultando na criação, em 1965, da Patrulha Rodoviária Federal. Posteriormente, com a reestruturação do DNER pelo Decreto nº 74.606/1974, a PRF foi elevada à condição de Divisão de Polícia Rodoviária Federal, assumindo competências ampliadas, incluindo fiscalização, educação de trânsito e cooperação com as Forças Armadas e demais órgãos de segurança pública.³²⁶

Com o advento da Constituição de 1988, a Polícia Rodoviária Federal foi definitivamente institucionalizada e integrada ao Sistema Nacional de Segurança Pública. O novo marco constitucional ampliou e consolidou sua missão, reforçando seu papel tanto na promoção da segurança pública quanto na proteção das rodovias federais. Atualmente, a PRF é responsável pela segurança viária e pela prevenção e repressão qualificadas ao crime em mais de 75 mil quilômetros de rodovias e estradas federais, atuando em todos os estados brasileiros e em áreas de interesse da União. Trata-se de uma instituição que oferece pronta resposta federal às mais diversas demandas de segurança pública do país³²⁷.

A partir desse breve contexto histórico, passa-se à análise das competências e da forma de atuação da Polícia Rodoviária Federal, tomando-se como ponto de partida a Constituição Federal de 1988, norma fundamental para conferir o caráter contemporâneo da instituição³²⁸:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:
[...] II - polícia rodoviária federal;
[...] § 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento

326 CALEGARI, Rodrigo Garcia. **As atribuições da Polícia Rodoviária Federal frente às demandas da sociedade contemporânea**. 2013, p. 21. Monografia (Especialização em Gestão Pública) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria/RS, 2013, p. 22. Disponível em: https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/48/monografia2_Calegari_Garcia%20Rodrigo.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 12 jul. 2025.

327 BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **Portal oficial da Polícia Rodoviária Federal**. [site]. [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/acesso-a-informacao/institucional>. Acesso em: 20 jul. 2025.

328 BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 maio 2025.

ostensivo das rodovias federais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Ao detalhar a previsão constitucional, o sistema normativo brasileiro desdobrou o trabalho da PRF e o próprio patrulhamento das rodovias em dois grandes eixos: 1) atribuições de polícia de trânsito, como fiscalização de veículos, atendimento a acidentes, auxílio aos usuários e escolta de autoridades; e 2) combate aos diversos tipos de crimes que podem ocorrer nas rodovias federais ou em suas margens, tais como tráfico de drogas, prostituição infantil, crimes ambientais, contrabando e roubo de cargas e veículos³²⁹.

Como visto, compete à PRF realizar o patrulhamento ostensivo nas rodovias federais com o objetivo de preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio. Todavia, aquele comando constitucional se expande e ganha densidade normativa a partir do Decreto nº 1.655, de 3 de outubro de 1995³³⁰ que estabelece as competências da Polícia Rodoviária Federal (PRF). O Decreto evidencia atribuições que ultrapassam a atuação meramente repressiva e demonstram uma interface direta com a promoção do diálogo junto aos cidadãos, a exemplo do exercício de poderes de autoridade de polícia de trânsito, incluindo fiscalização e aplicação de multas, da prestação de serviços de prevenção e de atendimento a acidentes e salvamento de vítimas, entre outros.

Também há competências da PRF estabelecidas no Código de Trânsito Brasileiro (CTB)³³¹, cujo rol se encontra voltado às fiscalizações e demais atividades ligadas ao trânsito, obviamente. Merecem menção, além do patrulhamento ostensivo com foco na preservação da ordem, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, o cumprimento da legislação de trânsito, a apuração e o registro de acidentes, a prestação de socorro às vítimas, credenciamento e fiscalização de serviços de escolta e transporte de cargas especiais, promoção de ações de educação para o trânsito.

Soma-se a isso a coleta e análise de dados estatísticos para embasar políticas públicas, o apoio a outros órgãos do Sistema Nacional de Trânsito e a garantia da livre circulação nas rodovias federais, especialmente em situações de emergência. Assim, o CTB

329 COUTINHO, 2015, p. 12.

330 BRASIL. **Decreto nº 1.655**, de 3 de outubro de 1995. Dispõe sobre a execução do Acordo sobre a Implementação do Artigo VI do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio de 1994. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 4 out. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1655.htm. Acesso em: 12 jul. 2025.

331 As competências detalhadas estão no artigo 20 do Código de Trânsito Brasileiro (Brasil, 1997).

não apenas delimita competências, mas evidencia o papel estratégico da PRF na proteção da vida, no ordenamento do tráfego e na promoção da cidadania nas estradas brasileiras³³².

Ainda sob o aspecto legal, recentemente, foi publicado o Decreto nº 11.348, de 1º de janeiro de 2023³³³, o qual, por meio do artigo 58, especificou as competências da Polícia Rodoviária Federal (PRF) além do que já constava na Constituição Federal, no Código de Trânsito Brasileiro e no Decreto nº 1.655/1995. Destaca-se que, segundo o decreto, cabe à PRF planejar, coordenar e executar o policiamento, a prevenção e a repressão de crimes nas rodovias e áreas de interesse da União, bem como exercer os poderes de autoridade de trânsito nesses locais. Além disso, enfatizou-se que a PRF é responsável pela fiscalização e inspeção do trânsito e do transporte de pessoas, cargas e bens, e pelo planejamento e execução de serviços de prevenção de acidentes e salvamento de vítimas.

A comunicação sobre as condições das vias e a adoção de medidas emergenciais também são responsabilidades da PRF que se relacionam com a relevante competência de manter a articulação com órgãos de trânsito, segurança pública, inteligência e defesa civil, visando o intercâmbio de informações. Por fim, o decreto 11.348/2023³³⁴ estabelece a competência para a lavratura de termos circunstanciados de ocorrência em infrações de menor potencial ofensivo, disposição que amplia a atuação administrativa e processual, e que também exige o envolvimento com outros órgãos no decorrer dos procedimentos.

Além das normas citadas, importa mencionar que tramita no Congresso Nacional proposta de Emenda Constitucional³³⁵ destinada a alterar os art. 21, art. 22, art. 23, art. 24 e art. 144 da Constituição no tocante às competências da União, dos Estados, do Distrito

332 BRASIL. **Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997**. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 24 set. 1997. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19503.htm. Acesso em: 10 jul. 2025.

333 BRASIL. **Decreto nº 11.348**, de 1º de janeiro de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 jan. 2023. Art. 58. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11348.htm. Acesso em: 12 jul. 2025.

334 BRASIL. **Decreto nº 11.348**, de 1º de janeiro de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 jan. 2023. Art. 58. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11348.htm. Acesso em: 12 jul. 2025.

335 BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2025**. Altera dispositivos da Constituição Federal relacionados às competências da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Penal Federal. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br>. Acesso em: 13 nov. 2025.

Federal e dos Municípios relativas à segurança pública e às atribuições das instituições policiais. Entre as inovações, incluem-se como competências exclusivas da União estabelecer a política e o plano nacional de segurança pública e defesa social e coordenar o sistema único de segurança pública e defesa social e o sistema penitenciário.

No que se refere à Polícia Rodoviária Federal, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 18/2025³³⁶ propõe uma ampliação substancial de suas atribuições no âmbito do artigo 144 da Constituição, prevendo, inclusive, a alteração do nome para Polícia Viária Federal:

Art. 144.

 II - polícia viária federal;

 § 2º A polícia viária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias, ferrovias e hidrovias federais.
 § 2º-A O emprego da polícia viária federal poderá ser autorizado ou determinado pela autoridade da União à qual estiver subordinada, em caráter emergencial e por período determinado, nos termos da lei, para:
 I - exercer a proteção de bens, serviços e instalações federais;
 II - prestar auxílio às forças de segurança pública estaduais ou distritais, quando requerido por seus Governadores; e
 III - atuar em cooperação com os demais órgãos integrantes do sistema único de segurança pública em estado de calamidade pública e em desastres naturais.
 § 2º-B A polícia viária federal, no exercício de suas competências, não exercerá funções inerentes às polícias judiciárias nem procederá à apuração de infrações penais, cuja competência é exclusiva da polícia federal e das polícias civis, assegurada, na forma da lei, a atividade de inteligência que lhe é própria.

A proposta de emenda tem sido alvo de críticas por diversas instituições policiais bem como por alguns deputados, especialmente quanto aos dispositivos que afetam a Polícia Rodoviária Federal. Nesse sentido, destaca-se a Nota Técnica sobre PEC da Segurança Pública³³⁷, elaborada pela Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais (FENAPRF). No documento, a entidade aponta uma série de preocupações relevantes, entre elas, a mudança de nomenclatura para “Polícia Viária Federal”, que, segundo a FENAPRF, representaria uma ruptura desnecessária com a identidade institucional consolidada há quase

336 BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição nº 18**, de 2025. Altera dispositivos da Constituição Federal relacionados às competências da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Penal Federal. Brasília, DF, 2025. Art. 144. Disponível em: <https://www.camara.leg.br>. Acesso em: 13 nov. 2025.

337 BRASIL. Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais (FenaPRF). **Nota Técnica sobre a PEC da Segurança Pública** — PEC 18/2025. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://fenaprf.org.br/novo/wp-content/uploads/2025/02/Nota-Tecnica-FENAPRF-01-2025-PEC-da-Seguranca-Publica-v15012025.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2025.

um século, além do aumento de custo orçamentário sem qualquer ganho operacional. A entidade também alerta para inconsistências técnicas na redação original da PEC, como a substituição da expressão “policiamento ostensivo” por termos menos precisos, o que poderia fragilizar a segurança jurídica das atribuições da corporação.

Outro ponto sensível ressaltado pela Federação diz respeito ao risco de concentração excessiva de competências no âmbito da União, com a possibilidade de empregar a PRF em múltiplos contextos fora das rodovias, fato que pode desvirtuar sua finalidade constitucional. A FENAPRF ainda critica a ausência de garantias financeiras suficientes para custear o rol de atribuições previsto, defendendo a necessidade de constitucionalização do Fundo Nacional da PRF (FUNPRF) e vedação expressa a contingenciamentos. Em suma, essa primeira Nota Técnica³³⁸ deixou evidente que, embora a PEC nº 18/2025 apresentasse avanços para a segurança pública, carecia de ajustes para assegurar coerência técnica, estabilidade institucional e preservação da missão constitucional da PRF.

No âmbito legislativo, a PEC 18/2025 foi objeto de diversas emendas decorrentes de críticas ao conteúdo. Quanto às alterações relativas à PRF, o deputado Nicoletti apresentou a Emenda 15³³⁹, em 01 de outubro de 2025, a partir de audiências com a classe afetada. A justificação para a Emenda à PEC nº 18/2025 é o aperfeiçoamento do tratamento constitucional da Polícia Rodoviária Federal (PRF), preservando sua identidade histórica, reforçando a segurança jurídica de suas atribuições e modernizando sua atuação. Entre os principais pontos, a Emenda rejeita a mudança de nomenclatura para “Polícia Viária Federal” com a defesa por manter o nome tradicional como patrimônio simbólico da instituição e evitando custos financeiros estimados em mais de R\$ 250 milhões.

A referida Emenda³⁴⁰ também contesta alterações terminológicas propostas na PEC, como a substituição de “policiamento ostensivo” por expressões menos precisas, por

338 BRASIL. Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais (FenaPRF). **Nota Técnica sobre a PEC da Segurança Pública** — PEC 18/2025. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://fenaprf.org.br/novo/wp-content/uploads/2025/02/Nota-Tecnica-FENAPRF-01-2025-PEC-da-Seguranca-Publica-v15012025.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2025.

339 BRASIL. Câmara dos Deputados. Deputado Nicoletti (autoria). **Emenda 15 à Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 01 de outubro de 2025**. Competências da PRF Polícia Rodoviária Federal. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=3011689&filename=EMC+15+PEC01825+%3D%3E+PEC+18/2025. Acesso em: 01 dez. 2025.

340 BRASIL. Câmara dos Deputados. Deputado Nicoletti (autoria). **Emenda 15 à Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 01 de outubro de 2025**. Competências da PRF Polícia Rodoviária Federal. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=3011689&filename=EMC+15+PEC01825+%3D%3E+PEC+18/2025. Acesso em: 01 dez. 2025.

representar risco à coerência técnica e à delimitação constitucional das atividades desempenhadas pela PRF. Por outro lado, a emenda incorpora avanços estruturais ao propor a adoção do ciclo completo de polícia, permitindo que a PRF realize, dentro de sua competência, atividades de prevenção, apuração de infrações penais e ações de inteligência, o que tende a aumentar a eficiência no enfrentamento ao crime organizado. Com o intuito de garantir condições materiais adequadas ao exercício dessas funções ampliadas, defende-se a constitucionalização do Fundo Nacional da PRF (FUNPRF), com vedação a contingenciamentos, assegurando fluxo contínuo de recursos para investimentos em equipamentos, infraestrutura e capacitação.

Após novas discussões e intensa articulação, a FENAPRF³⁴¹ voltou a se posicionar em outubro de 2025, por meio de publicação em suas redes de comunicação. Informou que foram coletadas 171 assinaturas necessárias para protocolar cinco emendas prioritárias à PEC 18/2025. Segundo a Federação, as emendas representam um avanço relevante para a modernização do setor e para a valorização dos profissionais, abordando temas como definição das competências do art. 144 da Constituição, recuperação de garantias previdenciárias específicas da atividade policial, preservação da identidade institucional da PRF, autorização para policiais exercerem atividades de magistério e saúde e garantia expressa do adicional noturno.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 18/2025 segue em tramitação e poder vir a alterar de forma significativa a segurança pública com impactos diretos sobre a Polícia Rodoviária Federal. Contudo, independentemente de eventual aprovação da PEC, a análise do arcabouço normativo vigente já evidencia que o papel da PRF deve transcender a noção estrita de policiamento ostensivo. Conforme Calegari³⁴², as atribuições precípua abrangem a fiscalização, a orientação e a coordenação do trânsito em todos os sentidos, prevenindo e reprimindo condutas ilícitas e perigosas com o fito de proporcionar paz e tranquilidade aos usuários. O autor dispõe que tais atividades visam resguardar bens fundamentais do ser

341 BRASIL. Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais (FenaPRF). **Vitória! Sistema Sindical PRF consolida avanço na PEC 18/2025**. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://fenaprf.org.br/novo/vitoria-sistema-sindical-prf-consolida-avanco-na-pec-18-2025/>. Acesso em: 07 dez. 2025.

342 CALEGARI. Rodrigo Garcia. **As atribuições da Polícia Rodoviária Federal frente às demandas da sociedade contemporânea**. 2013, p. 21. Monografia (Especialização em Gestão Pública) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria/RS, 2013, p. 23. Disponível em: https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/48/monografia2_Calegari_Garcia%20Rodrigo.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 12 jul. 2025.

humano, tais como a vida, a segurança e o patrimônio, o que faz a PRF, enquanto espécie do gênero polícia, ter como função essencial a proteção do cidadão.³⁴³

Em similar perspectiva, observa Coutinho³⁴⁴ que a natureza das atividades desenvolvidas pela PRF coloca seus agentes em contato constante com os usuários das rodovias federais com atribuições que “vão do zelo pelas condições de segurança dos veículos que transitam nas rodovias ao enfrentamento do crime”. A amplitude territorial posiciona a instituição, muitas vezes, “como o único braço institucional do Estado”³⁴⁵ em áreas remotas e de difícil acesso, onde outras forças públicas não estão presentes. Esse contato direto e frequente com a população, especialmente nas atividades de fiscalização e controle de trânsito, contribui para a construção de uma imagem diferenciada e positiva da instituição, mais associada à proteção e ao serviço do que à figura tradicionalmente percebida como arbitrária do policial ostensivo³⁴⁶.

Todavia, há quem entenda que a Polícia Rodoviária Federal ainda está distante dos princípios constitucionais democráticos. Sousa e Teixeira, por exemplo, afirmam que, embora a PRF esteja inserida em um arcabouço normativo que prioriza os direitos humanos, existem evidências empíricas³⁴⁷ recentes que indicam um descompasso entre os valores oficialmente proclamados e certas práticas operacionais cotidianas. Para os autores, tal assimetria revela a necessidade de alinhamento entre discurso institucional e atuação concreta, especialmente em situações que exigem sensibilidade, proporcionalidade e respeito à dignidade humana³⁴⁸.

343 CALEGARI, Rodrigo Garcia. **As atribuições da Polícia Rodoviária Federal frente às demandas da sociedade contemporânea**. 2013, p. 21. Monografia (Especialização em Gestão Pública) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria/RS, 2013, p. 24. Disponível em: https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/48/monografia2_Calegari_Garcia%20Rodrigo.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 12 jul. 2025.

344 COUTINHO, 2015, p. 13.

345 AVANZI, Carla Campos. **Polícia Rodoviária Federal: de polícia das estradas a um novo posicionamento institucional**. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. l.], v. 18, n. 1, 2024, p. 133. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/rbsp/article/view/1751>. Acesso em: 12 jul. 2025.

346 AVANZI, Carla Campos. **Polícia Rodoviária Federal: de polícia das estradas a um novo posicionamento institucional**. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. l.], v. 18, n. 1, p. 133, 2024. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/rbsp/article/view/1751>. Acesso em: 12 jul. 2025.

347 Os autores citam o caso Genivaldo de Jesus Santos, ocorrido em 2022, como exemplo de consequências trágicas da ausência de diretrizes institucionais adequadas. “Durante uma abordagem no município de Umbaúba, Sergipe, Genivaldo, que apresentava transtornos mentais, foi colocado no porta-malas de uma viatura da PRF, transformada em uma câmara de gás improvisada pelos agentes. O uso desproporcional e abusivo da força em uma pessoa com deficiência resultou em sua morte por asfixia, gerando ampla comoção e críticas nacionais e internacionais” (Sousa; Teixeira, 2025).

348 SOUSA, Francisco Elenilson Melo de; TEIXEIRA, Zenaide Dias. A Polícia Rodoviária Federal no contexto das abordagens policiais a pessoas com deficiência. *Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos*, v. 6, n. 1,

Apesar disso, a PRF sempre gozou de bom conceito junto à população brasileira, tendo sido “vista como Polícia Cidadã, respeitadora dos princípios humanistas dispostos na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948”.^{349 350} A instituição vem buscando desenvolver uma cultura de segurança pública cidadã a partir de ações de capacitação e de normas internas que incentivam abordagem direta, humanizada e preparada para lidar com contextos complexos. Assim, “apesar de atuar na fiscalização de trânsito, onde sua atribuição de autuar infratores não é bem compreendida por uma parcela da população, a PRF tem seu trabalho reconhecido de forma positiva pela grande maioria dos brasileiros”³⁵¹.

Esse direcionamento de ações pode ser vislumbrado pelo atual Mapa Estratégico da PRF (2023–2028)³⁵² o qual fornece parâmetros claros de atuação voltada aos direitos humanos, tais como:

Missão: “Proteger a vida, promovendo segurança pública com cidadania nas rodovias federais e nas áreas de interesse da União.”

Visão: “Ser reconhecida pela sua excelência no trabalho policial, na proteção da vida, na defesa dos direitos humanos e na preservação do meio ambiente.”

Valores:

Profissionalismo

Cordialidade

Integridade

Excelência

Transparência

Respeito aos direitos humanos

Responsabilidade socioambiental

2025, p. 12. Disponível em: https://www.revista.ueg.br/index.php/atatot/pt_BR/article/view/16287/11268. Acesso em: 05 dez. 2025.

349 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por>. Acesso em: 07 maio 2025

350 CALEGARI. Rodrigo Garcia. **As atribuições da Polícia Rodoviária Federal frente às demandas da sociedade contemporânea**. 2013, p. 21. Monografia (Especialização em Gestão Pública) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria/RS, 2013, p. 49. Disponível em: https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/48/monografia2_Calegari_Garcia%20Rodrigo.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 12 jul. 2025.

351 CALEGARI. Rodrigo Garcia. **As atribuições da Polícia Rodoviária Federal frente às demandas da sociedade contemporânea**. 2013, p. 21. Monografia (Especialização em Gestão Pública) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria/RS, 2013, p. 49. Disponível em: https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/48/monografia2_Calegari_Garcia%20Rodrigo.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 12 jul. 2025.

352 BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **Mapa Estratégico 2023-2028**. Brasília, DF: Polícia Rodoviária Federal, [2023]. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/mapa-estrategico>. Acesso em: 20 jul. 2025.

A missão institucional da Polícia Rodoviária Federal, ao enunciar a proteção da vida e a promoção da segurança pública com cidadania nas rodovias federais e nas áreas de interesse da União, revela estreita consonância com os fundamentos constitucionais da dignidade da pessoa humana e da cidadania, previstos no art. 1º, incisos II e III, da Constituição Federal³⁵³. Cumpre recordar que a segurança pública, enquanto atividade estatal, envolve não apenas ações repressivas, mas também a criação de condições para que os cidadãos possam conviver, trabalhar, produzir e se divertir, protegendo-os dos riscos a que estão sujeitos³⁵⁴. Nesse cenário, a missão institucional da Polícia Rodoviária Federal coaduna com as exigências do Estado Democrático de Direito, especialmente aos princípios de cidadania e da dignidade humana.

De igual trato, a visão da PRF, ao projetar o reconhecimento institucional pela excelência no trabalho policial, na proteção da vida, na defesa dos direitos humanos e na preservação do meio ambiente, expressa um compromisso inequívoco com a legitimidade do exercício do poder de polícia, condição essencial para a construção e a manutenção da confiança social na instituição. Não é exagerado afirmar que “as polícias atualmente ocupam uma importante posição no funcionamento político de uma sociedade, uma vez que a legitimidade de um governo e a própria existência do Estado Contemporâneo estão intimamente ligadas à capacidade de manter a ordem entre os indivíduos e territórios a ele submetidos”³⁵⁵. Sob esse prisma, a legitimidade da atividade de segurança pública não se resume à mera aceitação social da autoridade exercida fundada apenas na conformidade normativa. Ao revés, depende intimamente da percepção social de justiça, da proximidade e da eficácia, advindas do fortalecimento do laço entre Estado e cidadãos³⁵⁶.

353 BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 maio 2025.

354 CALEGARI, Rodrigo Garcia. **As atribuições da Polícia Rodoviária Federal frente às demandas da sociedade contemporânea**. 2013, p. 21. Monografia (Especialização em Gestão Pública) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria/RS, 2013, p. 16. Disponível em: https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/48/monografia2_Calegari_Garcia%20Rodrigo.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 12 jul. 2025.

355 COUTINHO, Juliana Pereira. **Compreendendo a polícia nas estradas: uma análise sociológica do mandato e das práticas da Polícia Rodoviária Federal**. 2015, 26 p. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife/PE, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/16093>. Acesso em 05 jul. 2025.

356 ZANETIC, André; MANSO, Bruno Paes; NATAL, Ariadne Lima; OLIVEIRA, Thiago Rodrigues. Legitimidade da polícia: Segurança pública para além da dissuasão. *Civitas. Revista de Ciências Sociais*, v. 16, n. 4, 2016, p. 157. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2016.4.24183>. Acesso em: 05 jul. 2025.

Na perspectiva de Zanetic³⁵⁷, a percepção pública sobre a legitimidade institucional decorre menos dos resultados concretos alcançados pelas ações estatais e mais da forma como essas ações são conduzidas. Em sociedades democráticas, tais como o Brasil, basear o sistema legal e o trabalho da polícia em monitoramento, vigilância e coerção mostra-se onerosa e ineficiente na medida em que exige constante expansão de recursos. Nesse sentido, os valores institucionais da Polícia Rodoviária Federal (profissionalismo, cordialidade, integridade, excelência, transparência, respeito aos direitos humanos e responsabilidade socioambiental) revelam-se compatíveis com as expectativas dirigidas ao Estado Democrático de Direito, ao priorizarem práticas orientadas pela legalidade, justiça e confiança social.

Observa-se, ainda, clara correspondência entre tais valores e os critérios de legitimidade delineados por Tyler³⁵⁸, segundo os quais a aceitação e o reconhecimento da autoridade estatal decorrem menos da coerção e mais da forma como o poder é exercido. O profissionalismo, a integridade e a excelência refletem a exigência de neutralidade decisória, pois pressupõem atuações técnicas e imparciais. A cordialidade e o respeito aos direitos humanos dialogam diretamente com a qualidade do tratamento interpessoal, elemento central da legitimidade, ao assegurar que a atuação policial seja marcada pela dignidade, respeito e consideração ao cidadão. A transparência institucional, por sua vez, coincide expressamente com a clareza dos procedimentos, critérios e justificativas adotados pela autoridade pública, condição indispensável para a compreensão e aceitação social das decisões estatais. Por fim, a responsabilidade socioambiental e o compromisso com a proteção da vida fortalecem a confiança nas intenções da instituição, na medida em que evidenciam uma atuação orientada ao bem-estar coletivo e à tutela de interesses públicos sensíveis.³⁵⁹

O Mapa Estratégico (2023-2028)³⁶⁰ revela que a instituição orienta sua atuação para além do modelo tradicional de policiamento ostensivo, assumindo objetivos estratégicos que

357 ZANETIC, André; MANSO, Bruno Paes; NATAL, Ariadne Lima; OLIVEIRA, Thiago Rodrigues.

Legitimidade da polícia: Segurança pública para além da dissuasão. Civitas. **Revista de Ciências Sociais**, v. 16, n. 4, 2016, p. 158. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2016.4.24183>. Acesso em: 05 jul. 2025.

358 TYLER, Tom R. Enhancing Police Legitimacy. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, vol. 593, 2004, p. 93-95. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/4127668>. Acesso em: 10 dez. 2025.

359 TYLER, Tom R. Enhancing Police Legitimacy. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, vol. 593, 2004, p. 93-95. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/4127668>. Acesso em: 10 dez. 2025.

360 BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **PRF Amiga do Autista**: órgão lança projeto para capacitar policiais. Portal Gov.Br, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/noticias/nacionais/2023/prf-amiga-do-autista-orgao-lanca-projeto-para-capacitar-policiais>. Acesso em: 18 dez. 2025.

reforçam essa centralidade da cidadania, da legitimidade institucional e da proteção de direitos fundamentais. Destaca-se, no núcleo dos processos finalísticos, a “segurança pública com cidadania”,³⁶¹ que relaciona iniciativas de prevenção quanto à mobilidade urbana, programas de educação para o trânsito e de orientação aos usuários das rodovias federais, bem como ações de enfrentamento à criminalidade. Igualmente relevante é o objetivo estratégico voltado a “intensificar ações de garantia e promoção dos direitos humanos”³⁶², que engloba o atendimento a vítimas de acidentes e ao amparo a grupos vulneráveis, incluindo crianças, idosos e pessoas com deficiência, em flagrantes de crimes de tráfico de pessoas, por exemplo.

Com vistas a efetivar tais objetivos, a PRF instituiu a Coordenação-Geral de Direitos Humanos (CGDH)³⁶³ para centralizar políticas, planejamento e ações voltadas à promoção e proteção dos direitos humanos. Entre as iniciativas daquela CGDH, estão o Projeto MAPEAR³⁶⁴ e o PRF Amiga dos Autistas³⁶⁵ que fortalecem a prevenção de violações, qualificam o atendimento a grupos vulneráveis e estimulam práticas de policiamento comunitário baseadas no respeito e na confiança. A CGDH também atua junto à Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos (SNDH) e coordena a rede regional de Direitos Humanos da PRF composta pelos Escritórios de Direitos Humanos (EDHs) e pelas Bases Descentralizadas de Direitos Humanos (BDDHs), as quais implementam, articulam e avaliam políticas humanitárias, apoiando as comissões de equidade de gênero, de controle da letalidade e de inclusão.

361 BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **PRF Amiga do Autista**: órgão lança projeto para capacitar policiais. Portal Gov.Br, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/noticias/nacionais/2023/prf-amiga-do-autista-orgao-lanca-projeto-para-capacitar-policiais>. Acesso em: 18 dez. 2025.

362 BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **PRF Amiga do Autista**: órgão lança projeto para capacitar policiais. Portal Gov.Br, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/noticias/nacionais/2023/prf-amiga-do-autista-orgao-lanca-projeto-para-capacitar-policiais>. Acesso em: 18 dez. 2025.

363 BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **Coordenação-Geral de Direitos Humanos**. Portal Gov.Br, 22 jul. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/canais-de-atendimento/coordenacao-geral-de-direitos-humanos>. Acesso em: 10 dez. 2025.

364 O Projeto Mapear foi desenvolvido pela Polícia Rodoviária Federal em parceria com a Childhood Brasil e tem como objetivo a prevenção à exploração sexual de crianças e adolescentes no contexto das rodovias federais, mapeando e classificando pontos vulneráveis próximos à malha viária, como postos de combustíveis, estabelecimentos comerciais e áreas de parada, que possam favorecer a ocorrência desse tipo de crime. Até a 10ª edição, o projeto tinha registrado mais de 17 mil pontos vulneráveis em todo o país, evidenciando a magnitude do problema e a necessidade de ações integradas e preventivas (Brasil, 2025).

365 O Projeto PRF Amiga dos Autistas, lançado pela Polícia Rodoviária Federal em parceria com a FENAPRF e o Movimento Orgulho Autista Brasil, tem como foco qualificar policiais para lidar de forma mais preparada e humanizada com pessoas autistas tanto nas rodovias quanto dentro da própria instituição. A iniciativa busca promover inclusão, respeito e atendimento adequado, alinhando-se às diretrizes internacionais da ONU sobre neurodiversidade (Brasil, 2023).

Outro aspecto que demonstra o esforço institucional em se alinhar aos preceitos constitucionais consiste na atuação cooperativa com outros órgãos, especialmente em operações fora da circunscrição das rodovias federais. Como destaca Calegari³⁶⁶, tais intervenções são sempre precedidas de acordos e convênios com organismos federais, como Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Receita Federal, Ministério Público Federal e Polícia Federal, além de instituições estaduais e municipais, configurando uma rede de parcerias que tem ampliado o alcance e a efetividade da atuação da PRF. Essa atuação conjunta ocorre com o fito de proteger direitos fundamentais e cercear condutas criminosas como o trabalho análogo à escravidão e o trabalho e exploração infantil. Alguns exemplos citados pelo autor³⁶⁷: a participação na desintrusão da Reserva Roosevelt, em Rondônia, e na atuação na Reserva Raposa Serra do Sol, em cooperação com a Polícia Federal e a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI), reforçando o compromisso da PRF com a defesa de direitos, a proteção de populações vulneráveis e a preservação territorial.

Diante do percurso histórico, normativo e institucional examinado, evidencia-se que a Polícia Rodoviária Federal se afirma como agente de cidadania e de legitimidade estatal no âmbito da segurança pública. A consolidação constitucional da PRF, a possível ampliação de suas competências legais e a orientação estratégica de sua atuação demonstram que a instituição ultrapassa a concepção restrita de policiamento ostensivo, assumindo funções que envolvem proteção da vida, garantia de direitos fundamentais e prestação de serviços essenciais à coletividade. Ao exercer suas atribuições com base em valores como profissionalismo, integridade, respeito aos direitos humanos, transparência e responsabilidade socioambiental, a PRF contribui para a construção de relações de confiança com a sociedade, elemento indispensável à legitimidade do poder público.

366 CALEGARI. Rodrigo Garcia. **As atribuições da Polícia Rodoviária Federal frente às demandas da sociedade contemporânea**. 2013, p. 21. Monografia (Especialização em Gestão Pública) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria/RS, 2013, p. 55. Disponível em: https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/48/monografia2_Calegari_Garcia%20Rodrigo.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 12 jul. 2025.

367 CALEGARI. Rodrigo Garcia. **As atribuições da Polícia Rodoviária Federal frente às demandas da sociedade contemporânea**. 2013, p. 55. Monografia (Especialização em Gestão Pública) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria/RS, 2013, p. 22. Disponível em: https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/48/monografia2_Calegari_Garcia%20Rodrigo.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 12 jul. 2025.

4.3 Potencial expansivo da comunicação para a consolidação da legitimidade da PRF

À guisa das reflexões do tópico precedente, evidencia-se que a Polícia Rodoviária Federal se configura como agente legítimo do Estado em razão das competências que lhes foram normativamente atribuídas. No entanto, a legitimidade da instituição não se esgota na abrangência legal, estando mais atrelada à confiança social construída no cotidiano da atuação policial, especialmente no modo de interação direta com os cidadãos. A partir disso, torna-se imprescindível identificar elementos capazes de potencializar as práticas institucionais para conferir efetividade aos preceitos normativos de dignidade humana e de cidadania.

De início, cabe lembrar que, ao estabelecer a segurança como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, a Constituição adotou uma concepção compartilhada de segurança pública, na qual tanto o Estado quanto a sociedade são responsáveis pela concretização. Esse entendimento exige uma redefinição do conceito de ordem pública, orientando-se para que a colaboração e a integração comunitária sejam os novos e importantes referenciais, e impondo à atuação policial a adequação às condições e exigências de uma sociedade democrática, com o absoluto respeito aos direitos dos cidadãos.³⁶⁸

Sob essa ótica, ainda que a atividade de segurança demande o emprego da força, sua legitimidade depende do estrito sopesamento entre meios e fins. Trata-se de análise quanto à proporcionalidade e à razoabilidade dos instrumentos empregados de forma a justificar a intervenção do Estado perante os cidadãos. A garantia estatal da imposição do direito desempenha papel central na estabilização das expectativas normativas, substituindo a adesão baseada em convicções subjetivas ou autoridades carismáticas por um sistema de sanções juridicamente institucionalizado. Essa estrutura própria do direito moderno permite que a observância das normas coexista com sua problematização na esfera pública, preservando a coesão social diante do dissenso e assegurando a força vinculante do ordenamento tanto para os cidadãos quanto para o próprio aparato estatal.³⁶⁹

368 GOULART, Carlos Renato Ferreira Assunção; BRITO, Daniela Scheunemann; SILVA, Deigner Macedo da; LAFUENTE, Lilian Signorini; SANTOS, Mario Roberto Pereira dos; VELLOSO, Michele Ritta. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: SEGURANÇA PÚBLICA COMO DEVER DO ESTADO. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, [S. l.], 2023, p. 37. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/8349>. Acesso em: 5 jun. 2025.

369 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 82.

É nessa direção que a legitimidade se apresenta como fundamento indispensável do poder de polícia em uma sociedade democrática. Para que uma força policial seja reconhecida como legítima, torna-se necessário que, em sua atuação cotidiana, demonstre o exercício adequado do poder e a observância de procedimentos justos, aptos a sustentar a obediência voluntária dos cidadãos.³⁷⁰ Como assinala Zanetic, “quando as pessoas veem a polícia como legítima, aumentam as suas chances de cooperar com policiais, de respeitar suas determinações e de obedecer às leis, não em razão do medo ou em razão de valores individuais, mas por reconhecer e acreditar nas motivações de sua autoridade”³⁷¹.

Para o fortalecimento dessa legitimidade, torna-se imprescindível recorrer à comunicação como vetor de aproximação entre Estado, representado pela polícia, e sociedade. A esse respeito, a teoria de Habermas³⁷² enfatiza que o nexos interno entre soberania popular e direitos humanos repousa menos na mera formalidade das leis gerais e mais no conteúdo normativo de um modo de exercício da autonomia política viabilizado por processos comunicativos. É a comunicação que possibilita a formação discursiva da opinião e da vontade, condição essencial para a legitimação democrática do poder estatal.³⁷³

Essa centralidade da comunicação torna-se ainda mais evidente no contexto das sociedades contemporâneas marcadas pela pluralização cultural e social. Conforme observa Habermas³⁷⁴, à medida que se intensificam a mobilidade social, as transformações tecnológicas e os fluxos migratórios, o ônus da integração social desloca-se das formas de vida locais e das culturas nacionais para o âmbito do Estado e da política. Nesse cenário, o que passa a vincular os cidadãos de uma comunidade política não é mais uma homogeneidade cultural, mas o status compartilhado de cidadania, o qual depende de processos comunicativos inclusivos e institucionalmente mediados³⁷⁵.

370 ZANETIC, André; MANSO, Bruno Paes; NATAL, Ariadne Lima; OLIVEIRA, Thiago Rodrigues.

Legitimidade da polícia: Segurança pública para além da dissuasão. Civitas. **Revista de Ciências Sociais**, v. 16, n. 4, 2016, p. 161. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2016.4.24183>. Acesso em: 05 jul. 2025.

371 ZANETIC, André; MANSO, Bruno Paes; NATAL, Ariadne Lima; OLIVEIRA, Thiago Rodrigues.

Legitimidade da polícia: Segurança pública para além da dissuasão. Civitas. **Revista de Ciências Sociais**, v. 16, n. 4, 2016, p. 161. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2016.4.24183>. Acesso em: 05 jul. 2025.

372 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 174.

373 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 174.

374 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 96.

Assim, a comunicação configura-se como espaço estruturante das formas contemporâneas de sociabilidade e, por essa razão, assume papel decisivo na consolidação da legitimidade do Estado, inclusive no campo da segurança pública. Como destaca Sodré³⁷⁶, os signos, os discursos, os instrumentos e os dispositivos técnicos passam a conformar os pressupostos de um novo ecossistema social, no qual a comunicação deixa de ser mero instrumento para se afirmar como modo geral de organização da vida social. Inserida em sistemas interligados de produção, circulação e consumo de sentidos, a comunicação revela-se como elemento organizador central no rearranjo das relações entre pessoas e instituições.³⁷⁷

É nesse horizonte que a Polícia Rodoviária Federal busca incorporar práticas comunicacionais capazes de contribuir para a legitimação de sua atuação perante a sociedade. Conforme analisado na seção anterior, o Mapa Estratégico³⁷⁸ estabelece diretrizes cujo eixo se concentra em cidadania e dignidade humana. Embora não haja menção expressa ao termo “comunicação”, a missão, a visão e os valores institucionais da PRF evidenciam sua centralidade da comunicação como instrumento essencial ao cumprimento das suas competências legais. Ao definir como missão “promover a segurança pública com cidadania”, a PRF explicita uma concepção de atuação que ultrapassa o policiamento tradicional, exigindo posturas orientadas pelo diálogo, pela escuta qualificada e pela transmissão clara e acessível de informações à sociedade.³⁷⁹

A visão institucional de ser reconhecida nacional e internacionalmente como referência em segurança viária³⁸⁰ reforça que o prestígio e a credibilidade não se sustentam apenas na eficiência operacional, mas também na construção de uma imagem positiva junto à sociedade e aos parceiros (outros órgãos), o que só se alcança por meio de interações

375 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 96.

376 SODRÉ, Muniz. **A ciência do comum**: notas para o método comunicacional. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014, p. 212. *E-book*.

377 SODRÉ, Muniz. **A ciência do comum**: notas para o método comunicacional. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014, p. 287. *E-book*.

378 BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **PRF Amiga do Autista**: órgão lança projeto para capacitar policiais. Portal Gov.Br, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/noticias/nacionais/2023/prf-amiga-do-autista-orgao-lanca-projeto-para-capacitar-policiais>. Acesso em: 18 dez. 2025.

379 BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **PRF Amiga do Autista**: órgão lança projeto para capacitar policiais. Portal Gov.Br, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/noticias/nacionais/2023/prf-amiga-do-autista-orgao-lanca-projeto-para-capacitar-policiais>. Acesso em: 18 dez. 2025.

380 BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **PRF Amiga do Autista**: órgão lança projeto para capacitar policiais. Portal Gov.Br, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/noticias/nacionais/2023/prf-amiga-do-autista-orgao-lanca-projeto-para-capacitar-policiais>. Acesso em: 18 dez. 2025.

comunicativas transparentes e respeitosas. Os valores³⁸¹ de cidadania, direitos humanos, ética, integridade, transparência, comprometimento e profissionalismo consolidam essa perspectiva ao atribuírem à comunicação a função de prática inclusiva, responsável e aberta ao controle social, apta a fortalecer a confiança pública e sustentar a legitimidade da atividade policial.

A Polícia Rodoviária Federal desenvolve práticas comunicativas orientadas à legitimação social de sua atuação, tendo no site oficial³⁸², hospedado no sistema gov.br, um de seus principais instrumentos. A plataforma funciona como espaço centralizador de informações e serviços, reunindo, de forma organizada e acessível, os principais serviços digitais prestados ao cidadão, como procedimentos relacionados a sinistros de trânsito, autuações, multas e peticionamento eletrônico, além de conteúdos institucionais que apresentam a missão, a estrutura organizacional e as áreas de atuação da PRF.

O site contempla ainda seções específicas destinadas ao acesso à informação, com dados sobre gestão, concursos, notícias, auditorias, receitas e despesas, bem como integra links para redes sociais e outros canais de atendimento ao público³⁸³, o que denota um esforço institucional voltado à transparência administrativa e à aproximação com a sociedade³⁸⁴. Tal estratégia dialoga com as teorias contemporâneas da legitimidade policial, notadamente a desenvolvida por Tyler³⁸⁵, segundo a qual um modelo de policiamento fundado na legitimidade pressupõe o apelo aos sentimentos de responsabilidade e dever dos indivíduos, favorecendo a cooperação voluntária. Essa cooperação decorre do reconhecimento da

381 BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **PRF Amiga do Autista**: órgão lança projeto para capacitar policiais. Portal Gov.Br, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/noticias/nacionais/2023/prf-amiga-do-autista-orgao-lanca-projeto-para-capacitar-policiais>. Acesso em: 18 dez. 2025.

382 BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **Portal oficial da Polícia Rodoviária Federal**. [site]. [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br>. Acesso em: 20 jul. 2025.

383 Na página inicial, constam as notícias mais recentes, seguidas de alguns links relevantes de Serviços, tais como: Declaração de Sinistro de Trânsito, Defesa/Recurso de Autuação, Gerar Boleto para pagamento de Multa da PRF, SEI! Peticionamento Eletrônico. Abaixo, encontra-se link direto para a Ouvidoria Setorial e divulgação das unidades Regionais, com endereço e telefone, além do direcionamento para as Redes Sociais Oficiais e para outros canais de Atendimento. Todos estão com informações diretas e acesso facilitado. BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **Canais de Atendimento**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/canais-de-atendimento>. Acesso em: 23 dez. 2025.

384 BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **Portal oficial da Polícia Rodoviária Federal**. [site]. [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br>. Acesso em: 20 jul. 2025.

385 TYLER, Tom R. Enhancing Police Legitimacy. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 593, 2004, p. 88. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/4127668>. Acesso em: 10 dez. 2025.

autoridade como legítima e é motivada por valores pessoais, e não pela mera capacidade do Estado de exercer coerção para assegurar a obediência³⁸⁶.

Todavia, embora a *home page* do portal da PRF esteja em consonância com o que se espera de transparência ativa e acesso facilitado à informação e à manifestação, verifica-se que determinadas seções apresentam defasagem de atualização ou mesmo ausência de conteúdo. Ilustra esse cenário a aba Participação Social³⁸⁷, no campo Acesso à Informação, cuja última atualização data de 2021. Nessa página, explicita-se o Compromisso Nacional pela Participação Social, instrumento do Governo Federal para reconhecer participação social como estratégia de democratização das decisões sobre as políticas públicas.

O texto institucional destaca, ainda, que, no âmbito da Polícia Rodoviária Federal, o cidadão pode conhecer, questionar e participar da atuação e dos resultados do órgão por intermédio de canais específicos, tais como a Ouvidoria, as Audiências Públicas e o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC). Entretanto, ao acessar os links ali direcionados à Ouvidoria³⁸⁸ e ao SIC³⁸⁹, o usuário se depara com a mensagem “Desculpe, mas esta página não existe”, o que revela fragilidades na operacionalização desses mecanismos e compromete a credibilidade da comunicação pública.

No tocante ao link destinado às Audiências Públicas, verifica-se a existência de poucos registros, limitados até o ano de 2020, sem qualquer menção, por exemplo, à audiência pública realizada em 2023, na Universidade de Brasília. O referido evento, intitulado “Fundamentos de Formação do PRF”³⁹⁰, ocorreu nos dias 17 e 18 de outubro de 2023 e teve grande relevância pois promoveu o diálogo entre entes públicos, profissionais da segurança pública, sociedade civil e comunidade acadêmica acerca da construção e da

386 TYLER, Tom R. Enhancing Police Legitimacy. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, vol. 593, 2004, p. 88. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/4127668>. Acesso em: 10 dez. 2025.

387 BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **Participação Social**. Acesso à Informação. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social>. Acesso em: 20 dez. 2025.

388 TYLER, Tom R. Enhancing Police Legitimacy. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, vol. 593, 2004, p. 88. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/4127668>. Acesso em: 10 dez. 2025.

389 TYLER, Tom R. Enhancing Police Legitimacy. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, vol. 593, 2004, p. 88. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/4127668>. Acesso em: 10 dez. 2025.

390 Na ocasião, foram debatidos temas como acompanhamento tático, uso progressivo da força e direitos humanos, com contribuições de representantes sindicais, especialistas em comportamento policial e autoridades da área, os quais reforçaram a importância de formação mais qualificada, integrada e sensível às vulnerabilidades sociais (Brasil, 2023).

avaliação da formação policial da corporação em uma perspectiva mais humanizada, no contexto posterior ao “Caso Genivaldo”³⁹¹.

Embora realizar audiências públicas não constitua obrigação legal do órgão, trata-se de instrumento reconhecidamente eficaz para a consolidação da cidadania, fundamento constitucional, e para concretização da soberania popular disposta no art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal³⁹². Desse modo, a realização da audiência convocada pela própria instituição representa oportunidade de participação ativa da sociedade, ao propiciar espaço aberto à comunicação e à manifestação plural, em ambiente acadêmico.

Uma vez realizada a audiência pública, a divulgação de seus registros, atas e demais documentos correlatos, torna-se medida imperativa, já que a Polícia Rodoviária Federal, enquanto integrante da Administração Pública, encontra-se vinculada ao princípio de publicidade previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal.³⁹³ Tal princípio, compreendido em sua dimensão contemporânea, ultrapassa a mera divulgação formal de atos administrativos, compreendendo o dever de transparência ativa, o acesso à informação e o estímulo à participação social informada, elementos que se inserem diretamente no âmbito do controle social e da legitimação democrática da atuação estatal.

Em linha semelhante, a Polícia Rodoviária Federal realizou recentemente, em sua sede em Brasília, um fórum destinado à discussão da segurança no transporte rodoviário de cargas e passageiros, reunindo representantes do poder público, especialistas e entidades do setor³⁹⁴. O objetivo foi debater políticas públicas, estratégias de fiscalização e medidas voltadas à redução de acidentes nas rodovias federais. Na ocasião, foram apresentados dados da Operação Rodovida 2025/2026³⁹⁵, indicando que parcela significativa dos sinistros e das

391 A síntese do caso Genivaldo foi objeto de explanação na nota de rodapé de número 328.

392 BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 maio 2025.

393 BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 maio 2025.

394 Polícia Rodoviária Federal. **PRF debate segurança do transporte rodoviário de cargas e de passageiros durante fórum em Brasília**. Brasília, 26 fev. 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/noticias/nacionais/2026/fevereiro/prf-debate-seguranca-do-transporte-rodoviario-de-cargas-e-de-passageiros-durante-forum-em-brasilia>. Acesso em: 6 mar. 2026.

395 Realizada entre 18 de dezembro de 2025 e 22 de fevereiro de 2026, a operação RODOVIDA intensificou a fiscalização e ações educativas em períodos de grande fluxo nas rodovias, como Natal, Ano-Novo, férias escolares e Carnaval. Durante a operação, mais de 1,2 milhão de veículos em excesso de velocidade, 58,7 mil ultrapassagens irregulares e 11,1 mil casos de embriaguez ao volante foram registrados, além de milhares de infrações relacionadas ao uso do celular, à falta de cinto de segurança e ao descumprimento da Lei do Descanso por motoristas profissionais. No período, foram contabilizados 13.228 sinistros nas rodovias federais, com 1.172

mortes no trânsito envolve veículos de carga e de transporte coletivo. As discussões também contemplaram temas relacionados à legislação, à análise da sinistralidade e ao aprimoramento de ações preventivas e de controle, reforçando a importância da cooperação institucional e do diálogo com diferentes atores sociais para o fortalecimento da segurança viária no país.

Por outro lado, cumpre ressaltar que, ainda na aba Acesso à Informação, encontra-se disponível a Carta de Serviços ao Usuário³⁹⁶, instrumento de gestão pública, derivado do planejamento estratégico, que reúne informações sobre os serviços por meio dos quais a PRF cumpre sua missão institucional. A referida Carta, com última atualização feita em 09 de outubro de 2025, estabelece compromissos de qualidade na prestação dos serviços, explicitando formas, prazos e metas de atendimento. Conforme consignado no próprio site,³⁹⁷ a “PRF compromete-se a manter prontidão ininterrupta, entregar serviços com excelência e garantir que, nos pontos onde estiver presente, a sociedade esteja segura”.

Ainda no âmbito da Carta de Serviços, observa-se a preocupação institucional em fomentar a participação cidadã, pois o portal oficial disponibiliza links diretos de interação, com ênfase para a chamada “Dê sua opinião” ao mesmo tempo em que ressalta que aquele documento consiste em “instrumento de controle social que facilita a participação da sociedade nas ações e programas da Polícia Rodoviária Federal”³⁹⁸. O principal link direciona o usuário à plataforma Fala.BR,³⁹⁹ sistema integrado de Ouvidoria e Acesso à Informação coordenado pela Controladoria-Geral da União (CGU). Trata-se de canal institucional que possibilita ao cidadão formular pedidos, denúncias, reclamações, solicitações, sugestões e elogios, além de acompanhar o andamento e as respostas dos órgãos do poder público.

mortes, muitas envolvendo veículos de carga. Os dados reforçam a necessidade de intensificar ações de fiscalização e conscientização para reduzir comportamentos de risco e a letalidade no trânsito. BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **PRF divulga balanço da Operação Rodovida 2025/2026 e reforça combate a condutas de risco nas rodovias**. Brasília, 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/prf-divulga-balanco-da-operacao-rodovida-2025-2026-e-reforca-combate-a-condutas-de-risco-nas-rodovias>. Acesso em: 6 mar. 2026.

396 BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **Carta de Serviços ao Usuário**. Portal oficial. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/carta-de-servicos-ao-usuario>. Acesso em: 22 dez. 2025.

397 BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **Carta de Serviços ao Usuário**. Portal oficial. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/carta-de-servicos-ao-usuario>. Acesso em: 22 dez. 2025.

398 BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **Carta de Serviços ao Usuário**. Portal oficial. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/carta-de-servicos-ao-usuario>. Acesso em: 22 dez. 2025.

399 BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Fala.BR: Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação**. [s.d.]. Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/web/home>. Acesso em: 25 dez. 2025.

Além do FalaBR, o site oficial também prevê o uso de correio eletrônico para que a demanda seja devidamente cadastrada junto à Ouvidoria da instituição, desde que encaminhada ao endereço correto indicado no portal.⁴⁰⁰ A Ouvidoria Setorial da PRF conta, inclusive, com seção específica no site institucional, inserida no campo “Canais de Atendimento”, em que são explicitadas suas atribuições e formas de atuação.⁴⁰¹ Em suma, compete a esse órgão receber, examinar e tratar manifestações dos cidadãos acerca dos serviços públicos prestados pela PRF, abrangendo reclamações, sugestões, solicitações, elogios, manifestações de simplificação e denúncias. O prazo de resposta da Ouvidoria da PRF segue a norma geral para todas as ouvidorias, ou seja, até 30 dias⁴⁰², contados do seu recebimento, admitida a prorrogação por igual período, desde que devidamente justificada.

Destaca-se que, na página específica destinada à Ouvidoria⁴⁰³, localizada na seção “Canais de Atendimento”, as informações são apresentadas de forma sistematizada, diversamente da página vinculada à seção “Acesso à Informação”, que sequer apresenta conteúdo efetivo. Há clara delimitação das competências do órgão bem como a disponibilização de dados que permitem ao cidadão escolher, de maneira informada, entre as diferentes modalidades de atendimento, quais sejam: atendimento on-line, por meio da plataforma Fala.BR⁴⁰⁴; atendimento presencial e por correspondência postal, com endereço da sede nacional da PRF; ou atendimento eletrônico, com a disponibilização de contato telefônico institucional.

Na aba “Canais de Atendimento”⁴⁰⁵, há outros relevantes links e informações à sociedade, a exemplo da lista de Unidades Operacionais, com indicação de endereço e

400 “E-Mail - Se preferir, você também pode nos enviar um e-mail que cadastraremos a sua participação: ouvidoria@prf.gov.br”. BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **Ouvidoria**. Disponível em:

<https://www.gov.br/prf/pt-br/canais-de-atendimento/ouvidoria>. Acesso em: 23 dez. 2025.

401 BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **Ouvidoria**. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/canais-de-atendimento/ouvidoria>. Acesso em: 23 dez. 2025.

402 Prazo extraído dos diplomas legais referentes à Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017 e ao Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018 (Brasil, 2017; 2018).

403 BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **Ouvidoria**. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/canais-de-atendimento/ouvidoria>. Acesso em: 23 dez. 2025.

404 Explicitada anteriormente, consiste em sistema integrado de Ouvidoria e Acesso à Informação coordenado pela Controladoria-Geral da União (CGU). BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **Canais de Atendimento**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/canais-de-atendimento>. Acesso em: 23 dez. 2025.

405 Há uma gama de links disponíveis na aba “Canais de Atendimento” logo no início do site oficial da PRF, os quais direcionam o cidadão e/ou servidor para órgãos internos e externos da PRF. BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **Canais de Atendimento**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/canais-de-atendimento>. Acesso em: 23 dez. 2025.

telefone de cada uma; da Corregedoria, que reúne normativos, contatos institucionais e link direto para a plataforma Fala.BR; da área destinada à Imprensa, que direciona aos Núcleos de Comunicação Institucional das Superintendências Regionais; e das Comissões de Ética. Soma-se a isso a Coordenação-Geral de Direitos Humanos, também inserida na aba Canais de Atendimento, onde consta indicação de contatos e especificação das comissões a ela vinculadas, como a Comissão de Equidade de Gênero e a Comissão de Letalidade, reforçando o compromisso com a transparência e a proteção dos direitos humanos⁴⁰⁶.

Tais instrumentos de acesso à informação e de atendimento ao público dialogam com as formulações de Habermas⁴⁰⁷ acerca da conformação do espaço participativo na esfera pública, já que reforçam a expectativa de confiabilidade, qualidade e relevância das informações disponibilizadas. Como observa o autor, a atenção da sociedade é atraída pela forma, visibilidade e pertinência das contribuições públicas e culmina na percepção de uma esfera pública inclusiva, apta a orientar o debate coletivo em torno de temas comuns e a estimular a formação crítica da opinião.⁴⁰⁸ O fato de proporcionar canais diferentes, facilitados e seguros para que os cidadãos possam questionar e opinar acerca das atividades institucionais consagra os valores de cidadania, comprometimento, transparência e profissionalismo expostos no Mapa Estratégico⁴⁰⁹.

Além da disponibilização dos dados e informações para consulta, o fortalecimento institucional da Polícia Rodoviária Federal também está associado à capacidade de comunicar, de modo transparente e inteligível, a eficiência de suas ações no controle das rodovias federais e no enfrentamento ao crime organizado, conforme assinala Avanzi⁴¹⁰. Nesse sentido, a comunicação institucional assume papel fundamental não apenas na divulgação de resultados, mas na mediação simbólica entre a atuação policial, a sociedade e a imprensa, contribuindo

406 Polícia Rodoviária Federal. **Canais de Atendimento**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/canais-de-atendimento>. Acesso em: 23 dez. 2025.

407 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 74.

408 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 74.

409 BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **Mapa Estratégico 2023-2028**. Brasília, DF: Polícia Rodoviária Federal, [2023]. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/mapa-estrategico>. Acesso em: 20 jul. 2025.

410 AVANZI, Carla Campos. Polícia Rodoviária Federal: de polícia das estradas a um novo posicionamento institucional. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 18, n. 1, p. 45, 2024. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/rbsp/article/view/1751>. Acesso em: 12 jul. 2025.

para a construção de uma imagem pública pautada pela credibilidade, pela responsabilidade e pelo compromisso com o interesse coletivo.

O trabalho de triagem, organização e divulgação de informações de caráter nacional está atribuído à Coordenação-Geral de Comunicação Institucional (CGCOM)⁴¹¹, órgão que, no organograma da Polícia Rodoviária Federal, encontra-se diretamente vinculado à Direção-Geral. Essa posição estratégica evidencia a centralidade conferida à comunicação institucional no âmbito da PRF bem como a compreensão de que a visibilidade das práticas policiais constitui elemento essencial para o fortalecimento da confiança social e para a consolidação da legitimidade democrática da instituição.

Ao tornar públicas suas ações, procedimentos e resultados, a instituição amplia as condições de reconhecimento social de sua atuação, permitindo que os cidadãos compreendam o exercício do poder policial para além de sua dimensão coercitiva. Nesse sentido, Coutinho,⁴¹² ao analisar o modo como a Polícia Rodoviária Federal atua e divulga suas ações, destaca que a confiança do público e a solidez do mandato policial dependem da capacidade institucional de se apresentar como uma autoridade orientada por critérios normativos e procedimentais claros, passíveis de justificação comunicativa.

Para que o cidadão reconheça a relevância das ações e resultados da PRF, diversas são as estratégias comunicacionais adotadas. Entre os mais recorrentes, e com atualização cotidiana, encontram-se os meios de comunicação televisivos e radiofônicos, por meio de notícias e entrevistas, o site institucional oficial, na aba Notícias,⁴¹³ e as redes sociais, em especial os perfis nacional e regionais mantidos na plataforma Instagram.⁴¹⁴ Diferentemente

411 BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **Organograma PRF 2024 (versão final)**. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/prf/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/organograma_prf_2024_versaofinal.pdf. Acesso em: 20 dez. 2025.

412 COUTINHO, Juliana Pereira. **Compreendendo a polícia nas estradas: uma análise sociológica do mandato e das práticas da Polícia Rodoviária Federal**. 2015, 45 p. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife/PE, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/16093>. Acesso em 05 jul. 2025.

413 BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **Notícias**. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/noticias>. Acesso em: 20 dez. 2025.

414 A Polícia Rodoviária Federal estrutura-se em Superintendências Regionais, conforme disposto no Organograma PRF 2024, estando cada uma delas situada em um estado da Federação e no Distrito Federal. Todas as Superintendências mantêm perfis próprios na rede social Instagram, os quais são utilizados para publicar as principais ações desenvolvidas em suas respectivas circunscrições, em consonância com a missão, a visão e os valores institucionais. Paralelamente, as informações e ações de repercussão nacional são veiculadas por meio do perfil institucional oficial @prf. BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **Organograma PRF 2024 (versão final)**. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/prf/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/organograma_prf_2024_versaofinal.pdf. Acesso

dos documentos formais outrora analisados, que descrevem de forma genérica as atividades desenvolvidas pela PRF, as notícias divulgadas nas mídias sociais conferem concretude à atuação policial ao expor situações do cotidiano e tornar visíveis ações que frequentemente passam despercebidas pela população, como os atendimentos a acidentes e auxílios prestados aos usuários das rodovias federais⁴¹⁵.

Nesse cenário, merece destaque o perfil institucional @prf⁴¹⁶, na rede Instagram, que já ultrapassou a marca de 2,5 milhões de seguidores, configurando-se como um canal de comunicação de grande alcance. Tal protagonismo deve ser compreendido à luz das transformações contemporâneas nos processos comunicativos, no qual o digital passou a ser elemento primordial nas relações sociais, inclusive nas institucionais. Como pontua Habermas⁴¹⁷, “as plataformas estabelecem uma conexão comunicativa multifacetada para a troca espontânea de possíveis conteúdos entre potencialmente muitos usuários”, em que os participantes, em princípio, estão em situações iguais e são autorresponsáveis na troca comunicativa sobre temas escolhidos de maneira espontânea.

O perfil @prf transcende a função de comunicação institucional já que expõe os casos concretos e passa as informações de forma mais lúdica, permitindo interação direta dos usuários por meio de comentários abertos, o que o torna um espaço de diálogo e aproximação entre Estado e cidadãos, em consonância com o conceito habermasiano de esfera pública⁴¹⁸.

em: 20 dez. 2025.

415 Um dos recentes casos que geraram bastante engajamento (curtidas e comentários), no perfil @prf, foi o reencontro entre um Policial Rodoviário Federal e o menino Raphael, de 13 anos. Na noite de Natal (25/12/2025), ocorreu um sinistro de trânsito, na BR 116, em Manhuaçu (MG), que culminou com a morte do avô de Raphael. Após alguns dias, sensibilizado por ter atendido à ocorrência, o PRF Weberts, realizou o desejo de Raphael e lhe presentou com uma bicicleta, a qual seria dada pelo avô. O vídeo repercutiu positivamente perante os usuários da rede Instagram, demonstrando que, além do socorro e atendimento aos sinistros de trânsito, competências legalmente impostas, a instituição acolhe e se sensibiliza de forma humana com as pessoas inseridas nos mais diversos contextos BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **Muito além do uniforme**. 31 de dezembro de 2025. Instagram: @prf. Disponível em https://www.instagram.com/reel/DS9_m7Pkfmh/?igsh=N3lweGxla3M4bnBs. Acesso em: 01 jan. 2026.

416 BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **Muito além do uniforme**. 31 de dezembro de 2025. Instagram: @prf. Disponível em https://www.instagram.com/reel/DS9_m7Pkfmh/?igsh=N3lweGxla3M4bnBs. Acesso em: 01 jan. 2026.

417 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 60.

418 O conceito de Habermas para esfera pública foi trabalhado no capítulo 3, seção 3.2: “Para Habermas, a esfera pública pode ser ‘descrita como uma rede para a comunicação de conteúdos e tomadas de posição, isto é, de opiniões; nela os fluxos comunicativos são filtrados e sintetizados de modo a se condensar em opiniões públicas voltadas a temas específicos.’”. HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 543.

Simultaneamente, essa prática comunicacional pode ser enquadrada na definição de comunicação pública, que pressupõe ir além de uma comunicação de governo, proporcionando “interlocução possível, aberta, livre e igualitária entre cidadãos e Estado, de forma a promover o debate racional sobre temas de interesse público, com dinâmica capaz de interpelar os poderes instituídos e alterar condições a favor da sociedade”.⁴¹⁹

Contudo, embora as redes sociais facilitem a interação entre Estado e sociedade, esse contato permanece, em grande medida, distanciado, uma vez que não envolve o encontro presencial entre o policial rodoviário federal e o cidadão. Sob essa perspectiva, a comunicação pública, em sentido amplo, manifesta-se de forma mais intensa no exercício finalístico do policiamento ostensivo, ou seja, nas atribuições da PRF nas rodovias federais. Conforme sistematiza Calegari⁴²⁰, tais atribuições podem ser organizadas em três eixos centrais: a fiscalização de trânsito, o combate à criminalidade e o salvamento e resgate de vítimas de acidentes. Esses eixos se materializam em práticas corriqueiras, como a realização de abordagens a veículos e condutores, a fiscalização de velocidade, alcoolemia e documentação, a orientação de usuários das rodovias, o atendimento a sinistros de trânsito, a escolta de cargas especiais, bem como a atuação em ocorrências de crimes contra pessoas e patrimônio.⁴²¹

Em todos esses campos de atuação, o contato face a face com os cidadãos torna a comunicação elemento essencial nas atividades policiais, tendo em vista que a autoridade exercida nas ruas não se sustenta exclusivamente pela coerção⁴²². Na opinião de Muniz e Silva⁴²³, a atividade policial consiste, antes de tudo, em um exercício de persuasão, pois o

419 GIL, Patrícia Guimarães; MATOS, Heloiza. Quem é o cidadão na comunicação pública?

Uma retrospectiva sobre a forma de interpelação da sociedade pelo Estado em campanhas de saúde. In: MATOS, Heloiza (org.). **Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA/USP, 2013, p. 91. Disponível em: <https://share.google/PGhnDuNi00p4QTmzA>. Acesso em: 10 nov. 2025.

420 CALEGARI, Rodrigo Garcia. **As atribuições da Polícia Rodoviária Federal frente às demandas da sociedade contemporânea**. 2013, p. 21. Monografia (Especialização em Gestão Pública) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria/RS, 2013, p. 62. Disponível em: https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/48/monografia2_Calegari_Garcia%20Rodrigo.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 12 jul. 2025.

421 Como amplamente explanado no tópico anterior, 4.2, a PRF tem suas competências definidas no art. 144 da Constituição da República, no art. 20 da Lei 9.503/97, na Lei 9.654/98, no Decreto 1.655/95 e no art. 47, Anexo I do Decreto 9.662/2019. Foram listadas apenas algumas práticas para mostrar o contato direto com o cidadão nas rodovias e áreas de interesse da União.

422 MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; SILVA, Washington França da. Mandato policial na prática: tomando decisões nas ruas de João Pessoa. **Caderno CRH**, 2010, p 454. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792010000300002>. Acesso em: 03 dez. 2025.

423 MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; SILVA, Washington França da. Mandato policial na prática: tomando decisões nas ruas de João Pessoa. **Caderno CRH**, 2010, p 454. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792010000300002>. Acesso em: 03 dez. 2025.

policial busca produzir o consentimento e a obediência por meio da comunicação, recorrendo à força de forma subsidiária. Tal compreensão dialoga com a fundamentação teórica de Habermas⁴²⁴, segundo a qual a coordenação da ação social pode resultar tanto do consenso orientado por valores quanto do equilíbrio de interesses, frequentemente combinados na prática. Assim, a depender da perspectiva adotada pelos atores envolvidos, a ação pode orientar-se ao entendimento mútuo, com apelo ao consenso, ou às consequências estratégicas, com vistas ao compromisso.

Nesse contexto, a Polícia Rodoviária Federal, na percepção de Avanzi, tem “demonstrado sucesso no cumprimento de suas atribuições institucionais, com redução do número de acidentes de trânsito e aumento nas apreensões de drogas, produtos contrabandeados e armas”⁴²⁵, além da realização contínua de ações educativas de trânsito e iniciativas voltadas aos direitos humanos. Essa realidade também é evidenciada pelos dados institucionais relativos às fiscalizações e abordagens diárias a veículos e condutores, às ações de educação para o trânsito (em comandos na rodovia, transportes coletivos, empresas, etc), às atividades de direitos humanos e às atuações de combate aos crimes.⁴²⁶

Outrossim, conforme observa Coutinho, deve-se “ter em mente que a grande maioria das abordagens da Polícia Rodoviária Federal é relacionada ao trânsito, e não necessariamente àquelas pessoas que os próprios policiais consideram ‘suspeitas’”⁴²⁷. Embora a construção do

424 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 224-225.

425 AVANZI, Carla Campos. Polícia Rodoviária Federal: de polícia das estradas a um novo posicionamento institucional. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 18, n. 1, p. 37, 2024. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/rbsp/article/view/1751>. Acesso em: 12 jul. 2025.

426 De acordo com o Anuário 2024 da PRF, foram registradas fiscalizações a 9.512.629 veículos (nove milhões, quinhentos e doze mil, seiscentos e vinte e nove) e 9.432.974 pessoas (nove milhões, quatrocentas e trinta e duas mil, novecentas e setenta e quatro). As ações de educação para o trânsito, distribuídas entre comandos, palestras em empresas e escolas, cinema rodoviário, entre outros, alcançaram um total de 1.802.506 pessoas (um milhão, oitocentas e duas mil, quinhentas e seis). As atividades de direitos humanos contemplam Ações Para Público Externo, Ações Para Público Interno, combate à Exploração Sexual De Crianças E Adolescentes, Pessoas Desaparecidas, Policiais Contra O Câncer Infantil, Resgate Andarilho, Resgate Pessoas Em Vulnerabilidade, combate ao Trabalho Escravo, combate ao Trabalho Infantil e ao Tráfico De Pessoas. As estatísticas relativas a essas ações, organizadas por temática e por unidade federativa, revelam o alinhamento e a efetividade da missão institucional de “promover a segurança pública com cidadania”. BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **Anuário 2024**. Brasília, DF: PRF, 11 abr. 2025. Disponível em: https://www.gov.br/prf/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/diest-arquivos/anuario-2024_final.html#Direitos_Humanos_e_Cidadania. Acesso em: 31 dez. 2025.

427 COUTINHO, Juliana Pereira. **Compreendendo a polícia nas estradas**: uma análise sociológica do mandato e das práticas da Polícia Rodoviária Federal. 2015, 55 p. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife/PE, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/16093>. Acesso em 05 jul. 2025.

estereótipo de suspeição entre os agentes da PRF pouco difira daquela observada em outras polícias, o diferencial parece residir na menor frequência de contato direto com pessoas que se enquadram naquele perfil, uma vez que, na maior parte de seu serviço, lidam com indivíduos por eles classificados e percebidos como “cidadãos de bem”⁴²⁸.

Desse modo, destaca-se que as abordagens e procedimentos corriqueiros devem se pautar, como regra, pela comunicação assertiva, admitindo-se a gradação no uso da força apenas quando imprescindível à manutenção da ordem, de forma que a comunicação possa evoluir para níveis mais firmes de contenção conforme a suspeita e a confirmação de criminalidade. Nesse sentido, a rotina policial deve necessariamente incorporar o valor da cordialidade, expressamente previsto no Mapa Estratégico⁴²⁹. Tal valor corresponde à expressão de cortesia, gentileza e consideração genuína em todas as interações, transcendendo a mera formalidade e refletindo o profundo respeito pela dignidade humana, independentemente das circunstâncias ou da posição social dos indivíduos envolvidos⁴³⁰.

De acordo com o Plano de Integridade da PRF (2024), a cordialidade manifesta-se por meio de comunicação respeitosa, tratamento amigável e abordagem acessível, tanto nas relações internas, entre os membros da instituição, quanto nas externas, nas interações com o público. Trata-se de elemento crucial para a construção de relações de confiança e colaboração, essenciais para o cumprimento da missão institucional de garantir segurança e ordem nas rodovias federais⁴³¹. Por meio dessa diretriz, a instituição reafirma o compromisso de prestar um serviço público que, além de atender aos padrões de eficiência e eficácia, também se conecte de forma humanizada com a comunidade a que serve.

Exemplo dessa atuação ocorreu no município de Nossa Senhora do Socorro, em Sergipe, quando uma mulher deu à luz em casa e recebeu auxílio de agentes da Polícia

428 COUTINHO, Juliana Pereira. **Compreendendo a polícia nas estradas**: uma análise sociológica do mandato e das práticas da Polícia Rodoviária Federal. 2015, 55 p. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife/PE, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/16093>. Acesso em 05 jul. 2025.

429 BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **Mapa Estratégico 2023-2028**. Brasília, DF: Polícia Rodoviária Federal, [2023]. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/mapa-estrategico>. Acesso em: 20 jul. 2025.

430 BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **Plano de Integridade – PRF 2024**. Brasília, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/prf/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/arquivos/PRF_PLANODEINTEGRIDADE2024_v2.pdf. Acesso em: 03 jan. 2026.

431 BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **Plano de Integridade – PRF 2024**. Brasília, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/prf/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/arquivos/PRF_PLANODEINTEGRIDADE2024_v2.pdf. Acesso em: 03 jan. 2026

Rodoviária Federal após seu companheiro solicitar ajuda durante uma fiscalização na rodovia⁴³². Os policiais deslocaram-se até a residência da família, prestaram os primeiros cuidados à mãe e à recém-nascida, uma vez que o parto já havia ocorrido, e realizaram o encaminhamento em viatura até encontrarem uma ambulância do SAMU, que assumiu o atendimento e conduziu ambas a uma maternidade em Aracaju.

Tal atuação evidencia, na prática, a concretização da missão institucional da PRF, orientada à promoção da segurança pública com foco na proteção da vida e na garantia da mobilidade nas rodovias federais⁴³³. Ao acolher a demanda do cidadão que buscou auxílio em um comando de fiscalização e conduzir prontamente o atendimento emergencial e adequado da mãe e da recém-nascida ao sistema de saúde, a equipe materializou valores institucionais como a valorização da vida, a responsabilidade social e a cordialidade no atendimento ao público. Mais do que o cumprimento estrito de atribuições fiscalizatórias, a intervenção revela uma atuação orientada pela proteção da dignidade humana e pelo compromisso com o serviço público, reforçando a dimensão humanizada da atividade policial e contribuindo para o fortalecimento da confiança social na instituição.

Nessa perspectiva, observa-se que práticas como essa aproximam a atuação estatal da concepção de legitimidade delineada por Jürgen Habermas⁴³⁴, segundo a qual os contextos de interação social tendem a ser juridificados, isto é, formalmente organizados de modo que os cidadãos possam formular pretensões e participar, ainda que indiretamente, da construção das respostas institucionais às situações de conflito. A universalização do status de cidadão, institucionalizado pelo direito público, constitui o complemento normativo desse processo, estendendo-se potencialmente a todas as relações sociais e reforçando a centralidade da proteção da dignidade humana na atuação do Estado⁴³⁵.

No entanto, assim como outros órgãos públicos, a Polícia Rodoviária Federal enfrenta problemas estruturais, a exemplo da insuficiência de servidores policiais, situação

432 PORTAL G1 SE. Notícias. **Mulher dá à luz em casa e recebe auxílio da PRF em Nossa Senhora do Socorro**. Sergipe, 20 dez. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/se/sergipe/noticia/2025/12/20/mulher-da-a-luz-em-casa-e-recebe-auxilio-da-prf-em-nossa-senhora-do-socorro.ghtml>. Acesso em: 6 mar. 2026.

433 BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **Mapa Estratégico 2023-2028**. Brasília, DF: Polícia Rodoviária Federal, [2023]. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/mapa-estrategico>. Acesso em: 20 jul. 2025.

434 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 133.

435 HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021, p. 133.

que, conforme Calegari⁴³⁶, é “mais sentida nos Postos de Fiscalização do interior, onde o número de agentes é menor e as distâncias entre os pontos de fiscalização são maiores”. Essa carência expõe os policiais a mais riscos decorrentes de ações criminosas, como a subtração de armas e munições nos postos policiais ou mesmo o uso indevido de viaturas caracterizadas para a prática de assaltos nas rodovias⁴³⁷. Paralelamente, o policiamento reduzido em certos trechos das rodovias compromete a segurança dos usuários, uma vez que a criminalidade tende a se concentrar em locais com baixa fiscalização, convertendo tais espaços em áreas de elevado risco para o tráfego de veículos e para a integridade física das pessoas.⁴³⁸

Outro desafio para consolidação da legitimidade da PRF refere-se aos episódios de abordagem que culminam em uso desproporcional da força, os quais, ao ganharem ampla repercussão, suscitam desconfianças da sociedade.⁴³⁹ Nesse sentido, Sousa e Teixeira apontam deficiências, por parte do Governo Federal, na implementação de processos permanentes de formação, instrução e treinamento, alinhados às diretrizes de direitos humanos e às necessidades de grupos vulneráveis, como pessoas com deficiência, com vistas a mitigar interações excessivas ou abusivas a esses grupos.⁴⁴⁰

Tais questões impactam diretamente a percepção social de legitimidade policial, a qual é usualmente compreendida a partir de três dimensões centrais: o sentimento de obrigação moral de obedecer à polícia e à lei; a confiança e a fé institucional, expressas em avaliações sobre a honestidade policial ou o orgulho em relação à instituição; e, por fim, a

436 CALEGARI. Rodrigo Garcia. **As atribuições da Polícia Rodoviária Federal frente às demandas da sociedade contemporânea**. 2013, p. 21. Monografia (Especialização em Gestão Pública) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria/RS, 2013, p. 56. Disponível em: https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/48/monografia2_Calegari_Garcia%20Rodrigo.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 12 jul. 2025.

437 CALEGARI. Rodrigo Garcia. **As atribuições da Polícia Rodoviária Federal frente às demandas da sociedade contemporânea**. 2013, p. 21. Monografia (Especialização em Gestão Pública) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria/RS, 2013, p. 56. Disponível em: https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/48/monografia2_Calegari_Garcia%20Rodrigo.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 12 jul. 2025.

438 CALEGARI. Rodrigo Garcia. **As atribuições da Polícia Rodoviária Federal frente às demandas da sociedade contemporânea**. 2013, p. 21. Monografia (Especialização em Gestão Pública) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria/RS, 2013, p. 56. Disponível em: https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/48/monografia2_Calegari_Garcia%20Rodrigo.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 12 jul. 2025.

439 A exemplo do Caso Genivaldo já explanado ao longo do presente.

440 SOUSA, Francisco Elenilson Melo de; TEIXEIRA, Zenaide Dias. A Polícia Rodoviária Federal no contexto das abordagens policiais a pessoas com deficiência. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**, v. 6, n. 1, 2025, p. 14. Disponível em: https://www.revista.ueg.br/index.php/atatot/pt_BR/article/view/16287/11268. Acesso em: 05 dez. 2025.

avaliação geral dos sentimentos e atitudes da população em relação à polícia.⁴⁴¹ Não obstante as situações relatadas, a PRF tem alcançado resultados expressivos e buscado fortalecer seu vínculo com a sociedade, com a ampliação dos canais de informação e interação, como o sítio eletrônico e as redes sociais, e, em grande parte, pela adoção de práticas da comunicação pública, as quais ultrapassam o enfoque meramente institucional e viabilizam a participação social, em especial, o contato direto com os cidadãos nas rodovias e nas ações implementadas.

Diante do exposto, observa-se que a legitimidade da atuação da Polícia Rodoviária Federal não se esgota na legalidade formal de suas atribuições, mas se constrói, sobretudo, nas interações cotidianas estabelecidas com os cidadãos. Nessas relações, a comunicação orientada ao entendimento, contemplando o respeito à dignidade humana e a observância de procedimentos justos, assume papel central na medida em que permite o reconhecimento social da autoridade policial e fortalece a confiança pública, elementos essenciais à legitimidade democrática.

A incorporação de práticas comunicativas tanto no plano institucional, por meio da transparência, do acesso à informação e de canais de participação social, quanto na atuação operacional nas rodovias federais aproxima a PRF da concepção habermasiana de legitimidade. Mesmo diante de desafios estruturais e das tensões inerentes ao poder de polícia, a comunicação pública em sentido amplo, aliada à cordialidade e à proporcionalidade no uso da força, revela-se eixo estruturante para uma atuação policial eficiente, legítima e comprometida com a efetivação dos direitos humanos.

5. CONCLUSÕES

Ao longo da pesquisa, a comunicação foi compreendida como prática ética, racional e intersubjetiva, capaz de produzir sentido, promover o reconhecimento recíproco e sustentar processos democráticos de legitimação do agir estatal. Buscou-se analisar de que modo a comunicação pode se configurar como instrumento teórico-prático apto a promover e fortalecer a legitimidade da segurança pública no atual Estado Democrático de Direito, tomando como objeto de estudo a atuação da Polícia Rodoviária Federal.

441 TYLER, Tom R. Enhancing Police Legitimacy. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 593, 2004, p. 88. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/4127668>. Acesso em: 10 dez. 2025.

Inicialmente, a comunicação, na sociedade contemporânea, foi compreendida como fenômeno social complexo, que ultrapassa a mera transmissão de informações e se constitui como elemento estruturante da vida coletiva, ao possibilitar a partilha de ideias e o reconhecimento mútuo entre os sujeitos. Evidenciou-se que os diferentes modos de comunicação impactam diretamente a qualidade das relações sociais e institucionais. Práticas comunicativas marcadas pela passividade, agressividade ou negação da responsabilidade comprometem o diálogo, fragilizam a escuta e inviabilizam a construção de consensos legítimos. Em sentido oposto, abordagens comunicativas construtivas e assertivas, orientadas pela empatia, pela clareza argumentativa e pelo respeito ao interlocutor, favorecem a cooperação, a responsabilidade compartilhada e a superação de dissensos.

Ao se propor o enfoque na Administração Pública, demonstrou-se que os aspectos para uma comunicação amplamente pública devem transcender a lógica historicamente marcada pela divulgação instrumental das ações, para alcançar um modelo dialógico voltado à democratização da informação e à participação cidadã. Mesmo que não haja consenso definitivo quanto ao seu conceito, identificou-se como núcleo da comunicação pública o compromisso com o interesse coletivo, a transparência e o acesso à informação, a inclusão do cidadão como interlocutor legítimo e a garantia de espaços de escuta e argumentação.

Ainda no plano teórico, a pesquisa encontrou na Teoria do Agir Comunicativo e na Teoria do Discurso de Jürgen Habermas fundamentos sólidos para compreender a legitimidade como resultado de processos comunicativos inclusivos, e não como simples decorrência da legalidade formal ou do exercício do poder estatal. A racionalidade comunicativa, orientada pelo entendimento e pela força do melhor argumento, revelou-se essencial para a reconstrução da legitimidade das instituições públicas em sociedades complexas e plurais. A partir dessa perspectiva, a legitimidade passa a depender da abertura de espaços discursivos nos quais os sujeitos possam participar em condições de igualdade, livres de coações, contribuindo para a formação das decisões que impactam a vida coletiva.

A incorporação desse paradigma comunicativo à Administração Pública mostra-se coerente com o modelo constitucional inaugurado pela Constituição Federal de 1988, que consagra a cidadania, a dignidade da pessoa humana e a participação democrática como fundamentos do Estado brasileiro. Nesse contexto, a atuação administrativa não pode mais se sustentar exclusivamente em critérios de eficiência instrumental ou em decisões unilaterais,

devendo buscar legitimidade também no diálogo com a sociedade, na transparência e na inclusão dos administrados nos processos decisórios.

Ao transpor essa reflexão para o campo da segurança pública, a dissertação evidenciou tratar-se de uma das áreas mais sensíveis e desafiadoras no que se refere à legitimidade do agir estatal. Tradicionalmente marcada por um modelo repressivo e centralizador, a segurança pública foi reconfigurada como direito fundamental na Constituição Federal de 1988, além de ser identificada como função administrativa essencial, diretamente vinculada à proteção da dignidade humana e à promoção da cidadania. Essa redefinição impôs uma mudança de paradigma, exigindo práticas institucionais compatíveis com os valores democráticos e com os direitos fundamentais.

Nesse cenário, a Polícia Rodoviária Federal foi analisada como espaço concreto de observação das peculiaridades da comunicação para a legitimidade da atuação policial. A pesquisa demonstrou que, ao ampliar sua atuação para além da fiscalização estrita, incorporando ações de orientação, prevenção, educação e aproximação social, a instituição revela expressivo potencial comunicativo. As interações cotidianas com cidadãos em situações de vulnerabilidade, conflito ou emergência demandam habilidades comunicativas que envolvem escuta, empatia, clareza e respeito, elementos que contribuem para a construção de confiança social.

As práticas observadas não representam um modelo plenamente consolidado, mas indicam uma direção normativa e institucional orientada à construção de relações mais dialógicas com a sociedade, nas quais a autoridade estatal busca fundamentar-se não apenas no poder coercitivo, mas também na capacidade de dialogar, orientar e prestar serviços à coletividade. Todavia, a pesquisa também evidenciou que a consolidação da legitimidade por meio de uma atuação institucional orientada pela racionalidade comunicativa enfrenta desafios relevantes, como limitações estruturais, resistências culturais e a ausência de políticas institucionais permanentes voltadas à comunicação.

Diante desse cenário, a dissertação propõe o fortalecimento da comunicação como eixo transversal da atuação da Polícia Rodoviária Federal, o que implica investir na formação continuada dos agentes públicos com foco em habilidades comunicativas, ampliar canais de diálogo e transparência com a sociedade, valorizar práticas preventivas e educativas e fomentar uma cultura institucional que reconheça a comunicação como instrumento de

legitimidade democrática. Tais medidas mostram-se exequíveis, compatíveis com o ordenamento jurídico vigente e relevantes para a efetivação dos direitos fundamentais no cotidiano da segurança pública.

Por fim, reconhecem-se as limitações inerentes à presente pesquisa, que se concentrou em análise teórica e documental, sem a pretensão de esgotar a complexidade do tema. Nesse sentido, abrem-se caminhos para futuras investigações empíricas, capazes de analisar a percepção dos cidadãos e dos próprios agentes públicos acerca dos impactos da comunicação na legitimidade da atuação policial, bem como de comparar diferentes experiências institucionais no âmbito da segurança pública.

Em síntese, conclui-se que a comunicação, compreendida como prática orientada ao entendimento, à participação e ao reconhecimento mútuo, constitui instrumento fundamental para a legitimidade do agir estatal no Estado Democrático de Direito. No âmbito da Polícia Rodoviária Federal, seu potencial expansivo revela caminhos promissores para a consolidação de uma segurança pública mais democrática, transparente e alinhada aos valores constitucionais, reafirmando que a autoridade estatal se sustenta não apenas no poder de coerção, mas, sobretudo, na capacidade de dialogar com a sociedade e de promover confiança e legitimidade social.

REFERÊNCIAS

AVANZI, Carla Campos. Polícia Rodoviária Federal: de polícia das estradas a um novo posicionamento institucional. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 18, n. 1, p. 132–151, 2024. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/rbsp/article/view/1751>. Acesso em: 12 jul. 2025.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; BASSO, Maura. Segurança Pública e Direitos Fundamentais. **Direito & Justiça**, v. 34, p. 21-32, 2008. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/6078>. Acesso em: 08 jul. 2025.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática da monografia para os cursos de direito**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 1-33.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Deputado Nicoletti (autoria). **Emenda 15 à Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 01 de outubro de 2025**. Competências da PRF Polícia Rodoviária Federal. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=3011689&filename=EMC+15+PEC01825+%3D%3E+PEC+18/2025. Acesso em: 01 dez. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2025**. Altera dispositivos da Constituição Federal relacionados às competências da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Penal Federal. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br>. Acesso em: 13 nov. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Fala.BR: Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação**. [s.d.]. Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/web/home>. Acesso em: 25 dez. 2025.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. **Decreto nº 1.655, de 3 de outubro de 1995**. Dispõe sobre a execução do Acordo sobre a Implementação do Artigo VI do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio de 1994. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 4 out. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1655.htm. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018**. Regulamenta a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 6 set. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9492.htm. Acesso em: 20 dez. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 11.348, de 1º de janeiro de 2023**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 jan. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11348.htm. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais (FenaPRF). **Nota Técnica sobre a PEC da Segurança Pública — PEC 18/2025**. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://fenaprf.org.br/novo/wp-content/uploads/2025/02/Nota-Tecnica-FENAPRF-01-2025-PEC-da-Seguranca-Publica-v15012025.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2025.

BRASIL. Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais (FenaPRF). **Vitória! Sistema Sindical PRF consolida avanço na PEC 18/2025**. Brasília, DF, 2025. Disponível

em: <https://fenaprf.org.br/novo/vitoria-sistema-sindical-prf-consolida-avanco-na-pec-18-2025/>. Acesso em: 07 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997**. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 24 set. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19503.htm. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 27 jun. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm. Acesso em: 20 dez. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **PRF divulga balanço da Operação Rodovia 2025/2026 e reforça combate a condutas de risco nas rodovias**. Brasília, 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/prf-divulga-balanco-da-operacao-rodovia-2025-2026-e-reforca-combate-a-condutas-de-risco-nas-rodovias>. Acesso em: 6 mar. 2026.

BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **Anuário 2024**. Brasília, DF: PRF, 11 abr. 2025. Disponível em: https://www.gov.br/prf/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/diest-arquivos/anuario-2024_final.html#Direitos_Humanos_e_Cidadania. Acesso em: 31 dez. 2025.

BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **Audiência pública sobre os Fundamentos de Formação do PRF acontece em Brasília**. Notícias. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/noticias/nacionais/2023/audiencia-publica-sobre-os-fundamentos-de-formacao-do-prf-acontece-em-brasilia>. Acesso em: 30 dez. 2025.

BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **Canais de Atendimento**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/canais-de-atendimento>. Acesso em: 23 dez. 2025.

BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **Carta de Serviços ao Usuário**. Portal oficial. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/carta-de-servicos-ao-usuario>. Acesso em: 22 dez. 2025.

BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **Coordenação-Geral de Direitos Humanos**. Portal Gov.Br, 22 jul. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/canais-de-atendimento/coordenacao-geral-de-direitos-humanos>. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **Mapa Estratégico 2023-2028**. Brasília, DF: Polícia Rodoviária Federal, [2023]. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/mapa-estrategico>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **Muito além do uniforme**. 31 de dezembro de 2025. Instagram: @prf. Disponível em https://www.instagram.com/reel/DS9_m7Pkfmh/?igsh=N3lweGxla3M4bnBs. Acesso em: 01 jan. 2026.

BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **Notícias**. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/noticias>. Acesso em: 20 dez. 2025.

BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **Organograma PRF 2024 (versão final)**. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/prf/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/organograma_prf_2024_versao_final.pdf. Acesso em: 20 dez. 2025.

BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **Plano de Integridade – PRF 2024**. Brasília, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/prf/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/arquivos/PRF_PLANODEINTEGRIDADE2024_v2.pdf. Acesso em: 03 jan. 2026.

BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **Portal oficial da Polícia Rodoviária Federal**. [site]. [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **Projeto MAPEAR** – identificação de pontos vulneráveis à exploração sexual de crianças e adolescentes nas rodovias federais. Portal Gov.Br, [s. l.], 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/projeto-mapear>. Acesso em: 11 dez. 2025.

BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **PRF Amiga do Autista**: órgão lança projeto para capacitar policiais. Portal Gov.Br, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/noticias/nacionais/2023/prf-amiga-do-autista-orgao-lanca-projeto-para-capacitar-policiais>. Acesso em: 18 dez. 2025.

BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **PRF debate segurança do transporte rodoviário de cargas e de passageiros durante fórum em Brasília**. Brasília, 26 fev. 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/noticias/nacionais/2026/fevereiro/prf-debate-seguranca-do-transporte-rodoviario-de-cargas-e-de-passageiros-durante-forum-em-brasilia>. Acesso em: 6 mar. 2026.

BRUM, Debora. **Comunicação assertiva**. São Paulo: Literale Books International, 2021. *E-book*.

BUSTAMANTE, Ana Paula. **A aplicação do agir comunicativo de habermas na mediação comunitária: o diálogo como instrumento transformador**. Publica Direito [site], 2013. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=514f94b7b871de0e>. Acesso em: 15 jun. 2025.

CALEGARI, Rodrigo Garcia. **As atribuições da Polícia Rodoviária Federal frente às demandas da sociedade contemporânea**. 2013, 75 p. Monografia (Especialização em Gestão Pública) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria/RS, 2013. Disponível

em: https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/48/monografia2_Calegari_Garcia%20Rodrigo.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 12 jul. 2025.

CALHOUN, Craig. Comunicação como Ciência Social (e mais). **Intercom: Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**, v. 35, n. 1, p. 277–310, jan. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1809-58442012000100014>. Acesso em: 01 jul. 2025.

CAMARGO, Eder Pires. A comunicação e os contextos comunicativos como categorias de análise. In: CAMARGO, Eder Pires. **Saberes docentes para a inclusão do aluno com deficiência visual em aulas de física** [online]. São Paulo: Editora UNESP, 2012. pp. 39-55. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/zq8t6/pdf/camargo-9788539303533-05.pdf>. Acesso em 05 jul. 2025.

CARDOSO, Henrique Ribeiro. **Controle da legitimidade da atividade normativa das agências reguladoras**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010, 347p.

CARLAN, Fernanda Koch. Segurança pública no Brasil e o desafio da democratização das instituições policiais. **Revista da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 23, p. 26–43, 2019. Disponível em: <https://revista.defensoria.rs.def.br/defensoria/article/view/104>. Acesso em: 14 jul. 2025.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito administrativo**. 10. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Editora JusPodvim, 2022.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Revista Katálysis**, v. 14, n. 1, p. 59–67, jan. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-49802011000100007>. Acesso em: 20 jul. 2025.

COUTINHO, Juliana Pereira. **Compreendendo a polícia nas estradas: uma análise sociológica do mandato e das práticas da Polícia Rodoviária Federal**. 2015, 119 p. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife/PE, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/16093>. Acesso em 05 jul. 2025.

CRISTÓFARO, Helgis Torres; QUIQUINATO, Mônica. Comunicação pública, acesso à informação e transparência do poder: confiabilidade e cultura política democrática. **Comunicação & Sociedade**, [S. l.], v. 46, n. 46, p. 128–157, 2025. Disponível em: <https://revistas.metodista.br/index.php/comunicacaosociedade/article/view/1626>. Acesso em: 3 nov. 2025.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DANTAS, Aline Chianca. Mediação policial, segurança pública e segurança humana: uma abordagem reflexiva. **Direito, Estado e Sociedade**, n.46 jan/jun 2015, p. 72-100. Disponível

em: <https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/12/doctrina42676.pdf>. Acesso em: 02 jun 2025.

DOUTÉ, Damien. The Limits of Nonviolent Communication (NVC) in Intentional Communities. **Medium**, [site], 2025. Disponível em: <https://ddoute.medium.com/the-limits-of-nonviolent-communication-nvc-in-intentional-communities-b285280d5c1e>. Acesso em: 29 nov. 2025.

DUARTE, Jorge. Instrumentos da comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2007, p. 59-71.

DURÃO, Aylton Barbieri. Direito e democracia em Habermas. **Revista Argumentos**, ano 7, n. 14 - Fortaleza, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufc.br/argumentos/article/viewFile/19105/29823>. Acesso em: 10 jun. 2025.

FARIA, Thaíssa Assunção de. O papel da esfera pública na efetivação da democracia. **Revista da Defensoria Pública da União**, v. 1, n. 08, 7 dez. 2015. Disponível em: <https://revistadadpu.dpu.def.br/article/view/111/93>. Acesso em: 12 jun. 2025.

FLICK, Uwe. **Introdução à metodologia de pesquisa: um guia para iniciantes**. Tradução de Magda Lopes; revisão técnica de Dirceu da Silva. Porto Alegre: Penso, 2013.

GARCEZ, Robson Alves. Análise Crítica da Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Pública no Brasil. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, [S. l.], v. 9, n. 5, p. 3547–3562, 2023. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/9845>. Acesso em: 20 jul. 2025.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GIL, Patrícia Guimarães; MATOS, Heloiza. Quem é o cidadão na comunicação pública? Uma retrospectiva sobre a forma de interpelação da sociedade pelo Estado em campanhas de saúde. In: MATOS, Heloiza (org.). **Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA/USP, 2013, p. 89-105. Disponível em: <https://share.google/PGhnDuNi00p4QTmzA>. Acesso em: 10 nov. 2025.

GOULART, Carlos Renato Ferreira Assunção; BRITO, Daniela Scheunemann; SILVA, Deigner Macedo da; LAFUENTE, Lilian Signorini; SANTOS, Mario Roberto Pereira dos; VELLOSO, Michele Ritta. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: Segurança Pública como Dever do Estado. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, [S. l.], p. 21–43, 2023. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/8349>. Acesso em: 5 jun. 2025.

GUIMARÃES, Kality Varjão de Santana Oliveira. **A Consensualidade no Processo Administrativo Disciplinar: Entre Princípios E Práticas**. 2025, 118 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2025. Disponível em: https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/21522/2/KALIANY_VARJAO_SANTANA_OLIVEIRA_GUI MARAES.pdf. Acesso em 05 jul. 2025.

GUTIERREZ, Gustavo Luis; ALMEIDA, Marco Antonio Bettine. Teoria da Ação Comunicativa (Habermas): estrutura, fundamentos e implicações do modelo. **Veritas**, Porto Alegre- v. 58 n. 1 jan./abr. 2013 p. 151-173. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/veritas/article/view/8691>. Acesso em: 03 jul. 2025.

HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021. *E-book*.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria da ação comunicativa** – Volume 1 [recurso eletrônico]: Racionalidade da ação e racionalização social; traduzido por Luiz Repa. – São Paulo: Editora Unesp Digital, 2022. *E-book*.

HABERMAS, Jürgen. **Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa**. Trad. Denilson Luís Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2023. 125p.

KAUARK, Fabiana da Silva; MANHÃES, Fernanda Castro; MEDEIROS, Carlos Henrique. **Metodologia da pesquisa: um guia prático**. Itabuna: Via Litterarum, 2010.

KHATTAR, Semirames. **Estado de Direito, Direitos Fundamentais e Segurança Pública**. 2021. 86f, Rio de Janeiro, 2021. *E-book*.

KUNSCH, Margarida M. Krohling. Comunicação pública: direitos de cidadania, fundamentos e práticas. In: MATOS, Heloiza (org.). **Comunicação pública**: interlocuções, interlocutores e perspectivas. São Paulo: ECA/USP, 2013, p. 3 a 14. Disponível em: <https://share.google/PGhnDuNi00p4QTmzA>. Acesso em: 10 nov. 2025.

LIEDTKE, Paulo; CURTINOVI, Jéfferson. Comunicação pública no Brasil: passado, presente e futuro, **Comunicação Pública** [Online], Vol.11 nº 20. 2016. Disponível em: <http://cp.revues.org/1171>. Acesso em: 10 nov. 2025.

LIMA, Clóvis Ricardo Montenegro de; GUNTHER, Helen Fischer; MAIA, Mariangela Rebelo. Agir comunicativo, competência comunicativa e ações de informação. **Biblionline**, v. 20, n. 1, p. 66-76, 2024. Disponível em: <https://brapci.inf.br/v/323956>. Acesso em: 23 jun. 2025.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; e MINGARDI, Guaracy. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. **Revista Direito GV**. São Paulo, V. 12 N. 1, p. 49-85; jan-abr

2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/k8CfD9XbDpJ8vzyfJqXP3qN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 03 jun 2025.

LIMA, Renato Sérgio de; SINHORETTO, Jacqueline; BUENO, Samira. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. **Sociedade e Estado**, v. 30, n. 1, p. 123–144, jan. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69922015000100008>. Acesso em: 10 jul. 2025.

LIMA, Anderson Rodrigo Andrade de; COLVERO, Ronaldo Bernadino. Os paradigmas e as novas perspectivas para as políticas públicas de segurança no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos de Segurança Pública**, v. 10, n. 2, 2017, p.56. Disponível em: <https://revista.ssp.go.gov.br/index.php/rebsp/article/view/284>. Acesso em: 10 jul. 2025.

LÓPEZ, Juan Camilo Jaramillo. La sociedad es lo que los seres humanos queremos que sea: reflexiones sobre abogacía y comunicación pública. In: **Programa latinoamericano de “advocacy” en salud**, Encontro Anual, São Paulo, 2010.

LUBENOW, Jorge Adriano. O que há de político na teoria da ação comunicativa? Sobre o déficit de institucionalização em Jürgen Habermas. **Philosophos - Revista de Filosofia**, Goiânia, v. 18, n. 1, p. 157–190, 2013. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/philosophos/article/view/18947>. Acesso em: 11 jun. 2025.

MARCHEZINI-CUNHA, Vívian; TOURINHO, Emmanuel Zagury. Assertividade e autocontrole: interpretação analítico-comportamental. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, v. 26, n. 2, p. 295–304, abr. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-37722010000200011>. Acesso em: 09 jul. 2025.

MARTINO, Luís Mauro Sá; MARQUES, Angela Cristina Salgueiro Marques. Um Olhar Múltiplo sobre as Teorias da Comunicação. In: MARTINO, Luís Mauro Sá; MARQUES, Angela Cristina Salgueiro Marques (org). **Teorias da comunicação: processos, desafios e limites**. São Paulo: Plêiade, 2015. 335 p.

MARTINS, Janete Rosa. A Mediação e o Agir Comunicativo para o Entendimento e a Deliberação como Política Pública na Gestão dos Conflitos. **Revista Paradigma**, [S. l.], v. 27, n. 2, 2018. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/1205>. Acesso em: 12 jun. 2025.

MASCARENHAS, Leticia Martins de Araújo; NEVES, Cleuler Barbosa das. A consensualidade na Administração Pública face ao novo paradigma do Direito Administrativo. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 16, n. 2, p. 189-203, ago. 2021. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/40256>. Acesso em: 04 jun 2025.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2002.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 4. ed. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco, 1996.

MEIRELES, Damiana Santos de Lima; MEIRELES, Rodrigo Fernandes; TAHIM, Ana Paula Vasconcelos de Oliveira; CARNEIRO, Stânia Nágila Vasconcelos. A teoria do agir comunicativo e sua contribuição para a relação professor-aluno no ensino superior. **Revista Docência do Ensino Superior**, Belo Horizonte, v. 7, n. 2, p. 97–112, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/rdes/article/view/2349>. Acesso em: 10 jun. 2025.

MORAES, Ana Paula Bagaiolo; SILVA JÚNIOR, Gladstone Leonel da. A cidadania e a evolução dos direitos fundamentais no Brasil. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, v. 15, n. 21, 2011. Disponível em: <https://periodicos.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/article/view/344>. Acesso em: 15 jun. 2025.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; SILVA, Washington França da. Mandato policial na prática: tomando decisões nas ruas de João Pessoa. **Caderno CRH**, 2010, p. 449–473. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792010000300002>. Acesso em: 03 dez. 2025.

NEVES, Cleuler Barbosa das; FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. Dever de consensualidade na atuação administrativa. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, v. 55, n. 218, p. 63-84, abr./jun. 2018. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/218/ril_v55_n218_p63. Acesso em 23 jul. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por>. Acesso em: 07 maio 2025.

PEREIRA, Renato Lopes. Conceito de comunicação. **Revista E-com**, v. 6, n. 2, 2013. Disponível em: <https://revistas.unibh.br/ecom/article/view/1059>. Acesso em: 20 jul. 2025.

PORTAL G1 SE. Notícias. **Mulher dá à luz em casa e recebe auxílio da PRF em Nossa Senhora do Socorro**. Sergipe, 20 dez. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/se/sergipe/noticia/2025/12/20/mulher-da-a-luz-em-casa-e-recebe-auxilio-da-prf-em-nossa-senhora-do-socorro.ghtml>. Acesso em: 6 mar. 2026.

ROSENBERG, Marshall B. **Comunicação não violenta: técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais**; tradução Mário Vilela. 5. ed. São Paulo: Ágora, 2021. *E-book*.

SANTOS, Marlus Silva dos; MORAES, Angela Teixeira de. Abordagens teóricas que privilegiam a interface entre comunicação e cidadania. **Revista Panorama - Revista de Comunicação Social**, v. 14, nº. 2, 2025, p. 2–8. Disponível em: <https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/panorama/article/view/14758>. Acesso em: 26 nov. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais: Uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional**. 14. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SILVA, Ricardo Machado da.; LEAL, Rogério Gesta. O Direito Fundamental Social à Segurança Pública no Brasil e o Caminho para sua Efetivação. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, [S. l.], v. 17, n. 37, p. 1–16, 2021. Disponível em: <https://rbpg.capes.gov.br/rbpg/article/view/1765>. Acesso em: 14 jul. 2025.

SILVEIRA, Mateus Camilo Ribeiro da; FERNANDES, Felipe Gonçalves. Conciliação e mediação na administração pública brasileira: proposições e perspectivas. **Revista Jurídica Cesumar** - Mestrado, v. 23, n. 3, p. 747-757, setembro/dezembro 2023 - ISSN 2176-9184. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/download/10316/7508>. Acesso em 05 jun 2025.

SOARES, Ricardo Maurício Freire; MACHADO, Luciana de Aboim; VITALE, Carla Maria Franco Lameira. Agir Comunicativo X Agir Estratégico: A Racionalidade Comunicativa e a Verdade como Instrumentos de Consensos Legítimos a partir da Mediação. **Revista Percurso**, Curitiba, v. 1, n. 46, p. 460-486, jan./mar. 2023. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/percurso/article/view/6463>. Acesso em: 10 jul. 2025.

SODRÉ, Muniz **A ciência do comum: notas para o método comunicacional**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014. *E-book*.

SOUSA, Francisco Elenilson Melo de; TEIXEIRA, Zenaide Dias. A Polícia Rodoviária Federal no contexto das abordagens policiais a pessoas com deficiência. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos** v. 6, n. 1, 2025. Disponível em: https://www.revista.ueg.br/index.php/atatot/pt_BR/article/view/16287/11268. Acesso em: 05 dez. 2025.

SOUZA, Luís Antonio Francisco de; BATTIBUGLI, Thaís. O difícil caminho da reforma: a polícia e os limites do processo de reforma pós-redemocratização. Dilemas: **Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 7, n. 2, p. 293-319, 2014. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=563865506004>. Acesso em: 08 jul. 2025.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. 7. ed. Rio de Janeiro: Método, 2024. *E-book*.

TYLER, Tom R. Enhancing Police Legitimacy. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, vol. 593, 2004, p. 84–99. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/4127668>. Acesso em: 10 dez. 2025.

VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas**. São Paulo: Método, 2008. *E-book*.

ZANETIC, André; MANSO, Bruno Paes; NATAL, Ariadne Lima; OLIVEIRA, Thiago Rodrigues. Legitimidade da polícia: Segurança pública para além da dissuasão. Civitas. **Revista de Ciências Sociais**, v. 16, n. 4, p. 148-173, out. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2016.4.24183>. Acesso em: 05 jul. 2025.