

HUMANAS E SOCIAIS

V.9 • N.2 • 2021 • Fluxo Contínuo

ISSN Digital: 2316-3801

ISSN Impresso: 2316-3348

DOI: 10.17564/2316-3801.2021v9n2p731-740



## FRONTEIRAS DIFUSAS E AMBÍGUAS DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA

DIFFUSE AND AMBIGUOUS BORDERS  
OF PUBLIC COMMUNICATION

FRONTERAS DIFUSAS Y AMBIGUAS  
DE LA COMUNICACIÓN PÚBLICA

Roberto Rivelino de Amorim<sup>1</sup>

### RESUMO

O objetivo do presente estudo teórico é refletir acerca das metamorfoses conceituais e das práticas da comunicação pública. A reflexão é no sentido da compreensão de como a comunicação se apropria do termo público para designar a produção de informação e conteúdo simbólico diferente do ofertado pela comunicação praticada pelos meios privados de comunicação de massa. Para isso, a abordagem ancora na interdisciplinaridade para compreender o impacto transformador dos meios de comunicação de massa na vida social no mundo contemporâneo e sua intrincada teia social que envolve as redes intersociais, o intercâmbio simbólico e as relações de poder. Num segundo gesto interpretativo, é desenhado um breve panorama das similaridades e diferenças da comunicação pública no Brasil.

### PALAVRAS-CHAVE

Comunicação Pública. Interdisciplinaridade. Conteúdo Simbólico.

## ABSTRACT

This theoretical study goal is to mull over about conceptual metamorphoses and public communication methods. To ponder in a way of comprehending how the communication takes over the public term to measure data production and symbolic material that differs from the one given by the communication applied by private sectors of mass communication. Therefore, the approach keeps itself up through interdisciplinarity to assimilate the transforming impact of the private sectors of mass communication on the contemporary world social life and its intricate social structure that includes intersocial networks, the symbolic exchange and power relations. In a second allegorical gesture, it is depicted a concise consideration from the similarities and differences of public communication in Brazil.

## KEYWORDS

Public Communication. Interdisciplinarity. Symbolic Content.

## RESUMEN

El objetivo del presente estudio teórico, primero, busca reflexionar sobre las metamorfosis conceptuales y las prácticas de la comunicación pública. Tiene la intención de entender cómo los medios de comunicación se apropian del substantivo público para producir información y contenido simbólico diferente de lo que expresa la comunicación practicada o producida por los medios privados. Para ello, el enfoque se basa en la interdisciplinaria para comprender como se produce el impacto transformador de los medios de comunicación masivo en la vida social en el mundo contemporáneo y su intrincada red social y de alcances intersociales con intercambios simbólicos y relaciones de poder. En un segundo momento interpretativo, se presenta una breve descripción de las similitudes y diferencias de la comunicación pública en Brasil.

## PALABRAS-CLAVE

Comunicación pública. Interdisciplinaria. Contenido simbólico.

## 1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o uso do qualificativo público se tornou quase obrigatório em conversas informais do cotidiano e nas discussões acadêmicas, com maior recorrência nas Ciências Sociais. Utilizado em oposição ao sentido de **privado**, costuma acrescentar ao significado genérico de um substantivo uma característica, diminuindo a extensão do conceito denotado pelo substantivo (HOU-AISS; VILLAR, 2009, p. 312).

Exemplos são muitos: homem público, via pública, políticas públicas, interesse público, saúde pública, espaço público etc. Essas expressões são comumente utilizadas com sentidos diversos e até de forma aleatória. O termo público se tornou quase um modismo quando se quer falar de assuntos gerais de alcance coletivo ou das ações do Estado que afetam a vida dos cidadãos.

Mas adentrar na densidade epistemológica, política, jurídica e social da distinção dos conceitos de **público** e de **privado** não tem sido tarefa fácil, muito menos característica exclusiva da contemporaneidade. Pelo contrário, essa preocupação já estava nas reflexões do filósofo grego Aristóteles (384 - 322 a.C.). A discussão é secular com fronteiras ainda mais difusas e ambíguas diante da complexidade das relações sociais dos conturbados séculos XX e XXI.

Habermas (2014, p. 93) também aponta os múltiplos significados adquiridos pelo uso linguístico de **público** e **privado** em diversas fases da história da Europa Ocidental e reforça que os conceitos “assumem uma vinculação turva quando aplicadas sincronicamente às condições das sociedades burguesas industrialmente avançadas e constituídas pelo Estado de bem-estar social”.

No campo da comunicação social, partindo desse contexto, uma pergunta é inevitável e constante: Quando a comunicação é pública? A resposta à pergunta proposta pode não existir em caráter definitivo ou se multiplicar a partir do lugar de onde se fala. O único consenso no extenso e intrincado campo da comunicação pública é a certeza de um conceito em processo de construção, principalmente porque a expressão **comunicação pública** se metamorfoseia de acordo com o país, o autor e o contexto em que é utilizada. Dessa forma, assume múltiplos significados e, quase sempre, conflitantes entre si.

Outro ponto já consolidado entre os pesquisadores é que o exercício da comunicação pública está intimamente ligado a categorias como Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público. É a partir do contexto e das formas de interlocução dessas instâncias sociais que a comunicação pública assume características específicas que a distingue.

## 2 MÉTODO

Não é possível, considerando a complexidade do estudo da comunicação, uma sustentação teórico-metodológica apenas em um campo do saber, como as teorias da Mídia propostas por Thompson (1998). Para atender ao objetivo deste trabalho foi realizada revisão de literatura no sentido de um cruzamento interdisciplinar que permitiu, segundo Pombo (2003, p. 10), “dar conta das configura-

ções, dos arranjos, das perspectivas múltiplas que a ciência tem que convocar para o conhecimento mais aprofundado dos seus objetos de estudo”.

O alicerce teórico para análise é de matriz interdisciplinar e tem sustentação em pensadores que concebem a mídia não só como parte indissociável do contexto social, mas, principalmente, como elemento ativo nos processos de transformação das relações sociais, como Guareschi (2012), Wolton (2004), Brandão (2003), Duarte (2012), Haswani (2013), Monteiro (2012), Matos (2003) e Silva (2003). Todos com sólida e constantes reflexões sobre os aspectos políticos, legais, admirativos, tecnológicos e sociais da comunicação pública não só no Brasil, mas internacionalmente.

## 3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 3.1 ESFERA PÚBLICA: COMUNICAÇÃO, ESTADO, GOVERNO E SOCIEDADE

Diante das possibilidades de realização da comunicação de massa e as variantes dos interesses envolvidos no processo de produção, emissão, (re)interpretação e (re)transmissão das mensagens, se faz necessário situar a comunicação chamada de **pública** e apontar suas especificidades. Duarte (2012, p. 59) evidencia um caminho consistente para seguir no complexo percurso conceitual da comunicação pública. Para ele, não é possível discutir comunicação pública sem cumprir as seguintes exigências:

[...] (a) compromisso em privilegiar o interesse do público em relação ao interesse individual ou corporativo; (b) centralizar o processo no cidadão; (c) tratar comunicação como um processo mais amplo do que informação; (d) adaptação dos instrumentos às necessidades, possibilidades e interesse dos públicos; (e) assumir a complexidade da comunicação, tratando-a como um todo *uno*. (DUARTE, 2012, p. 59).

Outro esforço valoroso nesse sentido foi dado durante o III Seminário Internacional Latino-Americano de Pesquisas em Comunicação Pública, realizado em março de 2005 na cidade de São Paulo (SP). Ao término dos debates, foram elencados princípios da comunicação pública, dentre eles Monteiro (2012, p. 34-35) ressalta:

[...] o direito do cidadão à informação, como base para o exercício da cidadania; o dever do Estado de informar, zelando pelo conteúdo informativo, educativo e de orientação social daquilo que divulga; a comunicação pública como instrumento de diálogo, interatividade e envolvimento do cidadão nas políticas públicas e não como instrumento de promoção pessoal dos agentes públicos; a importância da qualidade na comunicação dos serviços públicos e dos valores da ética, transparência e verdade. (MONTEIRO, 2012, p. 34-35).

Os esforços dos investigadores que atuam no campo da comunicação pública desde a década de 1980 são no sentido de identificar suas singularidades e verificar se possui a consistência necessária para ser considerada uma dimensão diferenciada de outras práticas de comunicação, em especial a

comunicação de interesse privado, que enxerga o receptor apenas como audiência alienada e potencial consumidor dos anúncios publicitários. Outra questão importante ao explorar esse território é desvendar como a sociedade civil se apropria dos mecanismos da comunicação pública no sentido de dialogar com o Estado e se posicionar diante das questões que integram a agenda pública.

Em todas as direções propostas, a relação Estado-sociedade civil está presente e se constitui como elemento norteador para entender o conceito e as práticas da comunicação pública no Brasil. Brandão (2003, p. 24) entende a comunicação pública como aquela que “se instaura entre Estado, o Governo e a Sociedade” e se firma como importante e privilegiado espaço de diálogo e negociações de interesses dos mais diversos e das distintas “instâncias de poder constitutivas da vida do país”.

Matos (2003, p. 24) enxerga a comunicação pública como “processo de comunicação instaurado em uma esfera pública que engloba Estado, governo e sociedade, um espaço de debate, negociação e tomada de decisões relativas à vida pública do país”. Já Silva (2003, p. 36) observa, no entanto, que no binômio Estado-Sociedade Civil da comunicação pública também estão incluídos os movimentos sociais, organizações do terceiro setor e algumas empresas privadas cujas ações sociais transcendem os limites dos negócios privados,

[...] para alcançar tanto os cidadãos mais diretamente ligados a essas empresas e organizações quanto os diversos segmentos da sociedade atingidos pela sua oferta de produtos, bens e serviços, com os quais mantêm o compromisso da responsabilidade social.

Diante dessa multiplicidade da matriz da comunicação pública, Duarte (2012, p. 62) propõe uma diferenciação de efeito didático, agrupando-os nas seguintes categorias:

- a) **institucionais**: referentes ao papel, políticas, responsabilidades e funcionamento das organizações. Em geral são ligadas à projeção da imagem e à consolidação da identidade;
- b) **de gestão**: relativas ao processo decisório e da ação dos agentes que atuam em temas de interesse público. Incluem discursos, relatos de intenções, motivações, prioridades e objetivos dos agentes;
- c) **de utilidade pública**: sobre temas relacionados ao dia-a-dia das pessoas, geralmente serviços e orientações. Buscam informar, mobilizar, prevenir ou alertar a população ou setores específicos dela para temas do seu interesse. Informações legais, horários de eventos, campanhas de vacinação, sinalização, causas sociais, sobre dados, direitos, produtos e serviços à disposição do interessado e seu uso são exemplos típicos;
- d) **de interesse privado**: as que dizem respeito exclusivamente ao cidadão, empresa ou instituição. Exemplos: dados de Imposto de Renda, cadastros bancários.
- e) **mercadológicos**: referem-se a produtos e serviços que participam de concorrência no mercado;
- f) **de prestação de contas**: dizem respeito à explicação sobre decisões políticas e de uso de recursos públicos, viabilizando o conhecimento, a avaliação e a fiscalização;
- g) **dados públicos**: aqueles de controle do Estado que dizem respeito ao conjunto da sociedade e a seu funcionamento. Exemplos: estatísticas, jurisprudência, documentos históricos, legislação e normas.

No panorama exposto a partir do modelo classificador de Duarte (2012), é possível perceber que a ênfase da comunicação pública não está no emissor, mas nas intencionalidades da mensagem e no público-alvo. Dessa forma, o que se constata é que o interesse público da mensagem deva estar à frente do interesse particular, seja no âmbito dos negócios ou da política.

Pensadores da comunicação pública como Monteiro (2012) reafirmam essa natureza coletiva e duradoura das informações do campo público. Ou seja, os seus resultados práticos só podem ocorrer a longo prazo, uma vez que o objetivo da comunicação pública não se encerra no simples processo de relatar fatos para assimilação rápida e apática por parte do receptor, mas, exclusivamente, com o objetivo de “qualificar o cidadão para exercer seu poder de voz, de voto e de veto nas questões que dizem respeito à coletividade” (MONTEIRO, 2012, p. 40).

Para o entendimento dessa concepção de interlocuções necessárias a existência de uma comunicação pública autônoma e diferenciada de outras práticas de comunicação, é preciso conceber o espaço público para além das dimensões físicas, abrangendo, também, as dimensões simbólicas. Monteiro (2012, p. 34), a partir das reflexões de Wolton (2004), afirma que o espaço público simboliza uma democracia em ação, “ou a expressão contraditória das informações, das opiniões, dos interesses e das ideologias. Constitui o laço político que liga os cidadãos anônimos, dando-lhes a ‘sensação’ de participar efetivamente da política”.

Tal compreensão do território e das funções da comunicação pública enfraquece a ideia predominante, apressada e generalista de ligá-la instantaneamente as ações comunicativas do Estado, transformando o público em sinônimo de estatal, visão que prevaleceu durante a época do surgimento dos estados-nação absolutistas e com término marcado pela vitória das revoluções liberais, quando os interesses da esfera privada invadem a esfera pública para discussões e a formulação de consensos.

Na atualidade, ainda é abundante os sistemas de comunicação ligados ao poder estatal, como as TV educativas estaduais. Elas perderam a bandeira do público e sofrem com o peso do mando e do desmando dos gestores políticos. Nesses casos, tanto o financiamento quanto o modelo de gestão são determinados e geridos pelo Estado.

Ao criticar o pensamento que acredita ser o Estado o único e mais importante ator social na execução de ações para atender o interesse público, Haswani (2011, p. 82) reitera a condição *sine qua non* dos processos de interação dos diversos atores privados e públicos no sentido de ativar e alimentar o diálogo constante entre Estado e os cidadãos para promover um processo de crescimento civil e social. Segundo ela, “[...] nas últimas três décadas esses fundamentos das relações de poder entre Estado e sociedade sofrem transformações significativas, capazes de alterar alguns dos processos consagrados da área”. E a autora continua:

[...] está em crise à concepção segundo a qual as instituições públicas são as principais promotoras da segurança e do bem-estar social e econômico dos cidadãos, especialmente para os serviços de primeira necessidade (escola, saúde, assistência). O tutor do bem-estar social não é mais apenas o Estado, mas a organização civil, que contempla e favorece a cidadania associativa, o máximo possível competente e autogestionária, no quadro de um Estado social que age como garantidor do complexo dos direitos/deveres do cidadão. (HASWANI, 2001, p. 82-83).

Duarte (2012, p. 60-61) segue o mesmo entendimento ao colocar a centralidade do processo da comunicação pública no cidadão, por meio de pilares como a garantia do direito à informação, à expressão, o respeito às necessidades e características dos indivíduos, o estímulo a participação ativa e ao diálogo – entendido pelo autor como um processo de interação em que os envolvidos assumem o mesmo nível de importância, direito e oportunidades no processo de discussão.

Exemplos de mecanismos legais surgidos após a redemocratização<sup>2</sup> do país para a garantia da efetivação dos diálogos entre Estado e sociedade são as consultas públicas, fóruns, conselhos comunitários, que implicam, em certa medida, na redistribuição do poder de decisão em assuntos de interesse da coletividade. Portanto, reafirma Duarte (2021, p. 57), a comunicação pública é um bem e um direito de natureza coletiva, envolvendo tudo o que diga respeito a “aparato estatal, ações governamentais, partidos políticos, movimentos sociais, empresas públicas, terceiro setor e, até mesmo, em certas circunstâncias, às empresas privadas”.

E continua Duarte, ainda mais incisivo:

Praticar comunicação pública implica assumir espírito público e privilegiar o interesse coletivo em detrimento de perspectivas pessoais e corporativas [...]. A ideia é julgada às vezes ingênua ou utópica por detentores momentâneos do poder para quem comunicação, ainda e infelizmente, é considerada apenas um tipo de concessão paternalista, de angariar apoio. Instrumento de persuasão, manipulação e sedução, para disputa ou manutenção do poder [...]. Para o profissional, o desafio é lidar com um tema cujo objetivo estratégico muitas vezes está mais relacionado a atender os anseios do corpo dirigente do que ao interesse do público. (DUARTE, 2012, p. 61).

A comunicação pública, nessa perspectiva, não estaria mais restrita a garantia do direito à informação, mas ao acesso a mecanismos para participação ativa nas decisões sobre o tipo de informação que está sendo produzida e disseminada. A senha para ter acesso à efetivação dessa comunicação pública plena é buscada por um número cada vez maior e diversificado de atores sociais, uma vez que entendem o poder da comunicação atualmente, pois está presente em todos os espaços e penetra em todos os interstícios da vida.

Todos reconhecem a sobreposição da comunicação de massa à família e a escola na estruturação de valores, hábitos, códigos e consenso não só de cada sociedade, mas na sociedade global. Guareschi (2012, p. xii), evidencia que “na política, a mídia passou a exercer funções na esfera pública antes exclusivas de partidos políticos [...]. Entre elas a de definir a agenda pública e a de canalizar demandas da população”.

Entretanto, o conceito e a prática da comunicação pública, como já evidenciamos antes, se transforma de acordo com o contexto social de cada sociedade por meio de variáveis como sistemas políticos e jurídico, modelo econômico, organização da sociedade civil e aspectos culturais.

---

<sup>2</sup> O período chamado de “redemocratização” compreendeu os anos de 1975 a 1985, entre os governos dos generais Ernesto Geisel e João Figueiredo e as eleições indiretas que devolveram o poder às mãos de um presidente civil.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sem pretensões conclusivas, o presente estudo teve como objetivo sair do campo do senso comum do uso do termo comunicação pública e aprofundar como este segmento da comunicação social é fruto de complexa relação entre Estado, governo e sociedade civil na produção de informação e conteúdo simbólico transmitido por meios de comunicação que, na sua natureza (legislação), deveriam se diferenciar das empresas privadas de comunicação interessadas apenas na audiência e transformá-la em lucro.

Os estudos aqui revisitados apontam para a necessidade da sociedade civil organizada não apenas exigir o direito à informação, mas reivindicar a criação e efetivação de políticas públicas na área da comunicação social que possibilitem a instauração de mecanismos (conselhos, consultas, fóruns etc.) que garantam a participação do cidadão no processo de decisão de quais conteúdos devem ser produzidos por canais de comunicação que são mantidos pelo dinheiro público, num diálogo permanente com o Estado e seus gestores.

Sem essa interlocução, os meios de comunicação de massa chamados comumente de “públicos” continuaram sendo, num primeiro momento de “estatais”, pois estão à serviço dos interesses dos ocupantes de cada governo (coligação de partidos), tornando-se, de fato, em meios de comunicação “privados”.

## REFERÊNCIAS

BRANDÃO, Elizabeth. Comunicação Pública: o cidadão, o Estado e o governo. In: SILVA, Luiz Martins da (Org.). **Comunicação pública**. Brasília: Casa das Musas, 2003.

DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação pública**: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GUARESCHI, Pedrinho A. **O direito humano à comunicação**: pela democratização da mídia. Editora Vozes, 2012.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: Investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa. Tradução de Denilson Luís Werle. I. Ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

HASWANI, Mariângela Furlan. **Comunicação pública**: bases e abrangências. São Paulo: Saraiva, 2013.

HOUAISS, A.; VILLAR, M. S. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

MATOS, Heloiza. Comunicação Pública, democracia e cidadania: o caso de Legislativo. In: SILVA, Luiz Martins da (Org.). **Comunicação pública**. Brasília: Casa das Musas, 2003.



MONTEIRO, Graça França. **A singularidade da comunicação pública**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

POMBO, Olga. Interdisciplinaridade e integração dos saberes. **Liinc em Revista**, v. 1, n. 1, p. 3 -15, mar. 2005. Disponível em: [wttp://revista.ibict.br/liinc/index.php/liinc/article/view/186/103](http://revista.ibict.br/liinc/index.php/liinc/article/view/186/103). Acesso em: 20 abr. 2021.

SILVA, Luiz Martins da. Comunicação Pública: Estado, governo e sociedade. Brasília: Casa das Musas, 2003. *In*: SILVA, Luiz Martins da (org.). **Comunicação pública**. Brasília: Casa das Musas, 2003.

THOMPSON, Jonh B. **A mídia e a modernidade**: uma teoria social da mídia. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

---

**Recebido em:** 13 de Abril de 2021

**Avaliado em:** 7 de Novembro de 2021

**Aceito em:** 8 de Novembro de 2021

---



A autenticidade desse artigo pode ser conferida no site <https://periodicos.set.edu.br>



Este artigo é licenciado na modalidade acesso abertosob a Atribuição-Compartilhaqual CC BY-SA

---

1 Mestre em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas no Centro Universitário Tiradentes – UNIT/AL; Doutorando em Análise do Discurso no Programa de Pós-Graduação em Linguística e Literatura da Universidade Federal de Alagoas – UFES; Professor da Pós-Graduação (Latu Sensu) em Comunicação Digital, Webjornalismo e Novas Mídias do Centro Universitário Tiradentes – UNIT/AL.  
E-mail: roberto\_rivelino@al.unit.br

