

# **COMUNICAÇÃO PÚBLICA: dilemas conceituais e uma nova proposta**<sup>1</sup>

## **PUBLIC COMMUNICATION: conceptual dilemmas and a new proposal**

Nayra Veras de Araujo <sup>2</sup>

**Resumo:** A discussão teórica sobre Comunicação Pública traz, frequentemente, o argumento sobre as dificuldades conceituais do termo. Partindo dessa constatação, o objetivo deste artigo é apresentar uma proposta de compreensão teórica e metodológica para a Comunicação Pública pautada por uma análise em rede sociotécnica. Esta compreensão se define mais pela observação empírica que por uma conjectura teórica prévia. A proposta foi elaborada a partir de uma pesquisa de doutorado que teve como objeto de investigação os aplicativos utilizados pelo setor público municipal para a comunicação com o cidadão<sup>3</sup> e tem seus fundamentos teóricos sustentados pela Teoria Ator-rede.

**Palavras-Chave:** Comunicação Pública 1. Rede sociotécnica 2. Teoria-Ator rede 3.

**Abstract:** The theoretical discussion on Public Communication often brings the argument about the conceptual difficulties of the term. Based on this finding, the aim of this article is to present a proposal for theoretical and methodological understanding for Public Communication guided by a analysis in socio-technical network. This understanding is defined more by empirical observation than by a previous theoretical conjecture. The proposal was elaborated from a doctoral research that had as object of investigation the applications used by the municipal public sector for communication with the citizen and has its theoretical foundations supported by the Actor-network Theory.

**Keywords:** Public Communication 1. Socio-technical network 2. Actor-network Theory 3.

---

## **1. Introdução**

Nos textos e escritos que se propõem a discutir a temática da Comunicação Pública não é raro encontrar uma introdução que comece argumentando sobre as dificuldades conceituais do termo. Bueno (2015), Brandão (2009), Haswani (2013) e Saint-Arnaud (2014) são alguns autores que fazem essa constatação.

A França situa-se entre os países com inclinação para uma Comunicação Pública com forte atuação do Estado. Brandão (BRANDÃO, 2009) destaca Pierre Zémor como uma das principais referências. Os franceses concebem a comunicação como constitutiva de uma administração pública atenta, responsiva, inovadora e eficiente.

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho Estudos de Comunicação Organizacional do XXIX Encontro Anual da Compós, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande - MS, 23 a 25 de junho de 2020

<sup>2</sup> Professora do curso de Jornalismo da Universidade Federal do Piauí (UFPI), Doutora em Comunicação e Culturas Contemporâneas pela Universidade Federal da Bahia. E-mail: [nayraveras@hotmail.com](mailto:nayraveras@hotmail.com)

<sup>3</sup> Embora nem sempre apresentado como comunicação pública, o fato desse tipo de relação buscar a aproximação da prefeitura com seus cidadãos nos permitiu sua qualificação como comunicação pública.

Os italianos ambientam o conceito de Comunicação Pública a partir do que eles chamam de “nova esfera pública”, assumindo as organizações como emissoras de informação na sociedade para além do tradicional universo dos media. (KOÇOUSKI, 2012)

Na América Latina Jaramillo López (2012) propõe a formulação de um modelo geral de comunicação pública. Sua compreensão de público não está vinculada ao aspecto de tornar visível, mas de partilha de interesses: é público o que convém para a garantia da dignidade de todos.

No Brasil, pode-se dizer que a discussão conceitual da Comunicação Pública se divide em dois grandes eixos: o primeiro concentra aqueles que a defendem como uma comunicação afastada do Estado, entendida como o debate estabelecido pela sociedade (cidadãos, sociedade civil organizada, sistemas de mídia etc.) (BUCCI, 2015); o segundo eixo é formado por aqueles que a defendem como a comunicação realizada com a intermediação e atuação direta do Estado. Neste caso, o poder público atua de forma ativa no sentido de fortalecer o acesso à informação e o debate sobre temas de interesse público. (HASWANI, 2013)

Em todos os casos é pacífico o entedimento de que a Comunicação Pública tem por finalidade a ampliação da cidadania e da democracia. As principais dificuldades conceituais, por sua vez, estão na definição dos limites do conceito e na sua operacionalização, traduzida na pergunta: como fazer Comunicação Pública? Para Saint-Ardaud (2014) há também uma dificuldade que se traduz na questão: como discutir Comunicação Pública de uma perspectiva que não seja de engajamento crítico, e, ao mesmo tempo, não seja meramente normativa?

O questionamento apresentado pela autora é importante para evidenciar que a discussão sobre Comunicação Pública, por vezes, pode se apresentar com marcas de discursos ideológicos e políticos. Sua abordagem quase nunca é estritamente descritiva e explicativa. Não por acaso, Jorge Duarte (2009) afirma que a Comunicação Pública pode ser compreendida mais como um *ethos*, uma maneira de conceber e utilizar a comunicação como instrumento de interesse coletivo para fortalecimento da cidadania.

O objetivo deste artigo é apresentar uma concepção teórica que denominamos como uma abordagem em rede sociotécnica. Ela foi elaborada a partir de uma pesquisa de doutorado<sup>4</sup> que teve como objeto de investigação os aplicativos utilizados pelo setor público municipal

---

<sup>4</sup> A tese foi apresentada ao Programa de Pós-graduação em Comunicação e Culturas Contemporâneas da Universidade Federal da Bahia e aprovada em abril de 2019.

para a comunicação com o cidadão<sup>5</sup>. Os detalhamentos empíricos não serão apresentados nesse trabalho em virtude da limitação de espaço, mas sempre que necessários apresentaremos exemplificações que deem conta de ilustrar os conceitos apresentados.

O artigo apresenta-se estruturado em três partes: a primeira contempla uma revisão teórica sobre as concepções teóricas geralmente adotadas nos estudos sobre comunicação pública, com ênfase para as abordagens midiática e institucional. A segunda detalha os argumentos em defesa de uma abordagem de rede sociotécnica da Comunicação Pública. Ela se assenta sobre os princípios da Teoria Ator-rede e também serão detalhados nesse artigo. A última parte apresenta uma síntese conclusiva.

## 2. Abordagem midiática e institucional da Comunicação Pública

No Brasil, o termo Comunicação Pública passou a integrar o rol de referências acadêmicas sobre o assunto a partir de 1998, quando o livro *La communication publique*, do francês Pierre Zémor, lançado na França em 1995, foi traduzido pela professora Elizabeth Brandão. Trata-se de uma referência pioneira sobre a sistematização dos usos da Comunicação Pública no âmbito das instituições governamentais (MONTEIRO, 2009).

Desde então, as pesquisas na área não têm escapado da revisão conceitual sobre como definir Comunicação Pública (BRANDÃO, 2009; MATOS, 2009; BUCCI, 2015; DUARTE, J., 2009; ROLANDO, 2011; HASWANI, 2013; BUENO, 2015). Na década dos anos 2000 o debate pareceu ser mais intenso, mas, ainda hoje, os autores que se propõem a discutir o tema constataam que a expressão é utilizada de múltiplas formas, carecendo ainda de contornos conceituais mais bem delimitados. Como adverte Bucci (2015, p. 40),

[...] a expressão comunicação pública tem servido de curinga para dar nome a qualquer mensagem do governo ou, principalmente, a favor do governo. Muita gente dá o nome de comunicação pública a práticas que nada têm de públicas[...]. Mesmo na universidade o significado do que é (e do que não é) comunicação pública ainda é nebuloso, excessivamente multívoco. (BUCCI, 2015, p. 40)

Brandão (2009) reconhece cinco abordagens sobre a comunicação pública, que segundo ela pode ser identificada como: 1) Comunicação Organizacional, 2) Comunicação Científica, 3) do Estado e/ou Governamental, 4) Comunicação Política e 5) estratégias de

---

<sup>5</sup> Embora nem sempre apresentado como Comunicação Pública, o fato dessas ferramentas buscarem uma aproximação da prefeitura com seus cidadãos nos permitiu sua qualificação como comunicação pública.

comunicação da sociedade civil organizada. Aqui reduzimos esse escopo para duas tendências, considerando os modos de fazer e os meios utilizados.

A primeira entende como Comunicação Pública toda a discussão processada no espaço público visando o empoderamento e acesso à informação através de uma mídia pública. Essa linha reforça uma postura de engajamento crítico e político defendendo que a Comunicação Pública necessita de um sistema midiático, ou sistema de radiodifusão pública, que possa funcionar afastado de interferências governamentais e/ou comerciais.

A segunda tendência se define pela tradição organizacional/institucional que defende a Comunicação Pública como uma estratégia administrativa dos órgãos públicos e, portanto, como uma atuação ativa do Estado. Os dois grupos não são excludentes, foram divididos aqui apenas para demarcar a ênfase das suas abordagens.

Entre os principais argumentos dos autores cuja abordagem se foca na defesa de uma radiodifusão pública (BUCCI, 2016; MATOS, 2016) está de que uma sociedade democrática precisa de um sistema de Comunicação Pública para “estruturar, viabilizar e sustentar uma forma de comunicação que não seja regida pelas leis de mercado” (BUCCI, 2016, p. 31). O receio é que se a comunicação de uma sociedade democrática for toda parametrizada pelos critérios de mercado, ela possa seguir unicamente a dimensão do capital. Embora se reconheça que a comunicação comercial possa cumprir funções públicas, argumenta-se que a comunicação comercial não dá conta da totalidade, integralidade e complexidade da comunicação que uma sociedade democrática precisa.

Para ilustrar a atuação da comunicação compreendida a partir dos sistemas de radiodifusão pública propomos o esquema abaixo (FIG.1)

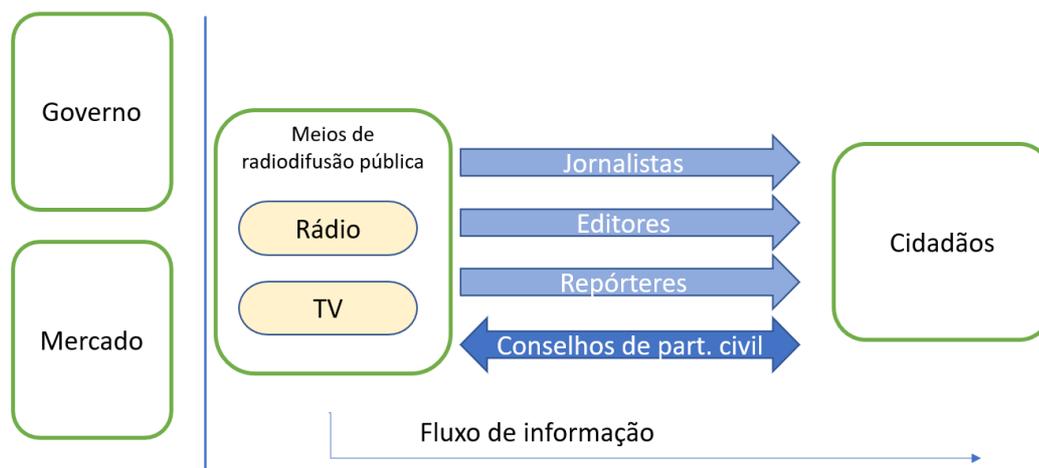


Figura 1 – Modelo de Comunicação Centrado na Radiodifusão Pública  
Fonte – autoria nossa.

O esquema ilustra uma barreira que separa governo e mercado dos meios de comunicação de radiodifusão pública (rádios e televisões públicas), já que estes devem atuar sem intervenção daqueles. Ou seja, canais públicos não devem ser patrocinados por interesses mercadológicos e nem geridos por interesses governamentais. A proposta é que a gestão desses meios seja feita com autonomia por profissionais da comunicação, responsáveis por produzir conteúdos com foco no cidadão e sem atender a interesses partidários ou econômicos. Jornalistas, editores, repórteres e produtores de conteúdos (séries, animações, telejornais etc.) seriam os filtros na construção de informações de relevância pública. Nesse modelo, a participação dos cidadãos se restringem a uma cota em conselhos de participação civil.

No âmbito, a Comunicação Pública é definida como um modelo baseado na emissão de informações. Uma proposta que se adapta muito bem a era da comunicação de massa, mas que é insuficiente para abordar a comunicação pública nos dias atuais, não satisfazendo as demandas contemporâneas de participação e produção de conteúdo da era digital. Além disso, ela não contempla meios de acesso a participação ou interação com instâncias governamentais ou estatais. Como veremos mais adiante, é uma concepção de Comunicação Pública que contribui para a democracia fornecendo elementos para um voto mais consciente, mas que não proporciona uma esfera de diálogo com o Estado.

Diferente dessa proposta, uma segunda abordagem compreende a Comunicação Pública de uma forma mais abrangente, contemplando a interação com a esfera estatal e atribuindo a ela um posicionamento ativo no fornecimento de informações de interesse público.

Denominamos essa tendência de institucional/administrativa, cuja principal referência adotada no contexto brasileiro é a do francês Pierre Zémor.

Zémor (1995) defende que as finalidades da Comunicação Pública não devem estar dissociadas das finalidades das instituições públicas, cujas funções são de:

[...] a) informar (levar ao conhecimento, prestar conta e valorizar); b) de ouvir as demandas, as expectativas, as interrogações e o debate público; c) de contribuir para assegurar a relação social (sentimento de pertencer ao coletivo, tomada de consciência do cidadão enquanto ator); d) e de acompanhar as mudanças, tanto as comportamentais quanto as da organização social (ZÉMOR, 1995, p.1).

Na compreensão do autor, a Comunicação Pública diz respeito a troca e a partilha de informações de utilidade pública, ou de compromissos de interesse geral. Ela tem por finalidade principal a tomada de consciência do cidadão enquanto ator no processo de comunicação com o Estado, que figura como principal fonte de informação. Ou seja, é fundamental o entendimento de que a Comunicação Pública deve partir do Estado e ter como foco de sua atenção o cidadão.

As críticas a Zémor partem do fato de que sua compreensão está circunscrita à esfera estatal. Há autores que defendem que a Comunicação Pública pode ser realizada por movimentos sociais, sociedade civil organizada e até por entidades privadas, desde que sua finalidade seja o interesse público. A concepção adotada neste trabalho entende que o Estado atua como interlocutor permanente da comunicação Pública, mas que ela não se resume a relação entre Estado e cidadão, como veremos mais a frente.

A responsabilização do Estado como ator ativo do processo tem se traduzido no Brasil na compreensão de que, no âmbito institucional das organizações públicas, a Comunicação Pública é responsabilidade dos departamentos de Jornalismo, Relações Públicas e de Publicidade e Propaganda.

Observa-se assim, pelas duas vertentes apresentadas, uma secção entre a Comunicação Pública: uma a ser praticada por meios massivos públicos (rádio e televisão) e outra concentrada nos departamentos de comunicação organizacionais. Os primeiros demandam uma atuação jornalística autônoma para elaboração de pautas e definição de conteúdos da sua programação, sem as interferências de interesses mercadológicos e governamentais. Os segundos buscam produzir comunicação através de ações de assessoria de comunicação com

produção de releases, comunicados, notas oficiais e publicidade oficial que tenham por finalidade promover acesso às informações para ampliar os direitos e cidadania dos cidadãos.

Conforme Kunsch (2011) os departamentos de Comunicação Organizacional e de Relações Públicas são os locais privilegiados para a Comunicação Pública pois é neles que se concentram as estratégias direcionadas para uma comunicação de interesse público. (KUNSCH, 2011)

Para a Haswani (2013) a Comunicação Pública resulta dos processos de interação entre atores públicos e privados com a finalidade de ativar a relação entre Estado e cidadãos, promovendo um processo de crescimento civil e social. De acordo com ela, os sujeitos institucionais (ou seja, as administrações estatais) são os principais atores a promoverem essa modalidade de comunicação, sendo responsáveis não só por implementar transparência e eficácia na ação dos poderes públicos, mas, principalmente, por sensibilizar os cidadãos sobre problemas de seu interesse.

Essa compreensão sobre a responsabilidade pela promoção de informações de interesses público aparece na literatura através da reflexão sobre os promotores/emissores da comunicação pública, ou seja, sobre quem é o ente responsável por produzi-la. A resposta para essa questão encontra-se distribuída entre aqueles que defendem que apenas o Estado é responsável pela Comunicação Pública e os que advogam que ela pode ser realizada por entidades semipúblicas e até privadas, desde que a finalidade seja o interesse do cidadão.

A concepção adotada neste artigo considera que este não é o critério determinante para definição da comunicação pública, mas entende que Estado (incluindo aí suas unidades administrativas – União, Estados e municípios; e as instituições dos três poderes – Executivo, legislativo e Judiciário) não pode ser excluído da sua análise.

Do mesmo modo, como o foco da ação da comunicação pública é o cidadão, este não pode ser ignorado do processo de análise da comunicação pública. Como também não deve ser visto como um pólo passivo do processo. Deve ser compreendido como aquele dotado de direitos e garantias, capaz de atuar e exigir espaço para interlocução sobre temas de seu interesse. No dizer de Jorge Duarte (2009), é a comunicação que busca proporcionar a viabilização de direitos sociais (individuais ou coletivos) ao diálogo, à informação e expressão. O entendimento do autor aproxima-se assim da adoção de uma postura cidadã na prática da comunicação, sendo fundamental evocar como referência os conceitos de cidadania, democratização, participação, diálogo e interesse público.

Em termos operacionais verifica-se que os setores de comunicação, sobretudo das instituições estatais, têm conduzido essas atividades através dos serviços de profissionais de Jornalismo, Publicidade e Relações Públicas, mas não só eles, também os canais de atendimento direto e ouvidorias aparecem nesse processo. A concentração dessas atividades nos setores e departamentos de comunicação orientou Escudero (2015) a afirmar que a Comunicação Pública deve ser realizada por profissionais (comunicadores) que assumam um posicionamento político e engajado com as transformações da realidade e com a construção da democracia.

Para López (2012), a ideia predominante nos estudos de Comunicação Pública de que os processos de comunicação ocorrem principalmente através de ações de mídia partem de uma abordagem funcional que, segundo ele, restringe o escopo de ação comunicativa para a transmissão de informação. Para o autor, esta visão incorpora o modelo matemático formulado por Shannon e Weaver que compreende o processo comunicativo no esquema “remetente-mensagem-canal-receptor”, modelo reducionista que foi incorporado como um paradigma do processo comunicativo.

A crítica de López ainda se estende ao dizer que essa compreensão de construção de significados partindo de um modelo formal de emissão de informação tem como consequência uma visão pragmática que se baseia na ideia de que os processos de comunicação devem se dar através do planejamento de estratégias. Segundo ele, esta é a razão porque publicitários, jornalistas, cineastas e outros profissionais da área se dedicam a criar estratégias baseadas na análise do meio e nos recursos para atingir o público. Concepção que, segundo o autor, baseia-se na eficácia da transmissão da informação e não na intenção de tornar possível uma interlocução com a construção compartilhadas de significados. (LÓPEZ, 2012)

Uma observação importante nesse ponto é que nem toda informação produzida por um órgão ou instituição pública é necessariamente uma comunicação pública, embora se espere que instituições estatais atuem assim na maior parte do tempo. Trabalhos anteriores, como o de Kunsch (2011), revelam que em alguns momentos a comunicação pública divide espaço com uma comunicação que atende aos interesses de seus gestores, que muitas vezes vislumbram uma trajetória política. Assim, Haswani (2013) advoga que a comunicação pública tem por finalidade construir uma relação de confiança entre as instituições e os cidadãos, levando em conta a perspectiva de uma nova legitimação das instituições.

Em síntese, o conceito de comunicação pública divulgado no ambiente acadêmico (e político) brasileiro é de um conjunto de regras que guia práticas comunicacionais entre Estado, governo, sociedade e sistema midiático, com o objetivo de informar para construir cidadania. Para nós, a dificuldade conceitual registrada pelos autores está no esforço de tentar abrigar realidades distintas dentro de um conceito que acaba se tornando vazio de significado justamente por não conseguir dar exemplos práticos de como operacionalizá-los. Afinal, como fazer comunicação pública?

Acreditamos que a concepção da Comunicação Pública que apresentaremos no próximo tópico possa contribuir para responder a essa questão, principalmente porque se fundamenta na análise empírica e não na definição prévia do que é comunicação pública. No atual cenário, marcado pela incorporação de novos meios, suportes e formatos da era digital esse modelo parece oferecer um caminho mais viável de compreensão. A Comunicação Pública como mediação tem sustentação numa abordagem de rede sociotécnica, que se fundamenta no conceito de mediação proposto pela Teoria Ator-rede.

### **3. Comunicação Pública como mediação: a abordagem sociotécnica**

A concepção adotada neste trabalho entende por mediação o ato de transformar, traduzir e ou modificar significados ou elementos entre humanos e não humanos, sem que um deles tenha *a priori* mais importância do que o outro (LATOUR, 2012). Difere do conceito de intermediário, ou seja, “aquilo que transporta significado sem transformá-lo (LATOUR, 2012, p. 65).” O conceito de mediação não se refere assim a mera transmissão de informação.

Convocar o conceito de mediação, nesta acepção, para a compreensão da comunicação pública é fundamental para pensar, principalmente, os novos meios de comunicação oriundos da cultura digital, como os aplicativos por exemplo, que foram o objeto de estudo que ensejaram esse artigo. Eles configuram novas práticas comunicativas e põem em evidência a discussão de elementos próprios da cultura digital até então ausentes na discussão sobre Comunicação Pública, como os bancos de dados, os desenvolvedores, *startups* e questões de privacidade, por exemplo.

Esta compreensão implica em uma dupla renovação nos estudos de comunicação pública: uma teórica e outra metodológica, sendo as duas partes de um mesmo processo. E das quais buscaremos discutir nas linhas que seguem.

A teórica parte do reconhecimento de que a Comunicação Pública não pode ser definida, como tradicionalmente tem sido, apenas como resultado da interlocução entre atores públicos e privados em prol do interesse público. Há uma necessidade de reconhecimento de que a Comunicação Pública resulta da associação de distintos atores que contemplam humanos, não-humanos e instituições que agem com interesses distintos. A comunicação pública é o produto da ação de distintos elementos, técnicos e sociais, que atuam conjuntamente interferindo na atuação do outro. Entender como cada um atua no processo é desafio daqueles que buscam investigá-la, pois não é possível definir previamente qual a atuação de cada ator no processo. Em outros termos, não é possível estabelecer previamente, por exemplo, que o Estado tenha uma postura proativa na condução da Comunicação Pública, pois em muitos casos ele age atendendo a determinantes externos que podem ser dados por imposições da sociedade, de empresas privadas, de legislações ou até mesmo de algoritmos.

Essa nova compreensão tem sustentação nos escritos de Latour (2012) e na sua Teoria Ator-rede, sendo incorporada nos estudos de comunicação por autores como Lemos (2013), Holanda (2014) e Salgado (2018).

A Teoria Ator-rede (TAR) é uma teoria que traz em seu bojo uma nova forma de conceber e interpretar o social. Seus adeptos entendem que o social não seja algo dado e estável, ao contrário, o social é algo em constante movimento e sua análise consiste, portanto na descrição e análise da associação de diferentes elementos, sejam eles de natureza social, técnica, conceitual ou textual (LATOURE, 2012). Conforme Law (1992), a denominação teoria Ator-rede deriva do fato de o ator ser sempre uma rede de relações heterogêneas: redes são compostas por pessoas, máquinas, animais, texto, dinheiro, arquiteturas ou quaisquer outros materiais.

Assim, um dos argumentos radicais da Teoria ator-rede é o reconhecimento de que os objetos importam na configuração do social, não apenas como um instrumento resultado da ação humana, mas como portador de agência e capaz de fazer os humanos fazerem coisas que não fariam caso não tivessem o agenciamento de um objeto.

Em Esperança de Pandora, Latour (2001) apresenta o conceito de mediação técnica como uma transposição de objetivos, que ele define como translação. Uma mediação entre dois

agentes (humanos e/ou não-humanos) resulta na criação de um terceiro agente formado pelo hibridismo dos dois primeiros. O caso usado para exemplificar é o do homem com uma arma. O homem de porte de uma arma seria diferente de um homem sem uma arma, esta por sua vez tem valor diferente caso esteja guardada numa gaveta.

A nosso ver a explicação da mediação como transposição evidencia de forma mais clara a que o termo se refere, ou seja, a associação de elementos formando um novo elemento híbrido.

Quando se adota essa compreensão para a Comunicação Pública significa entender que ela resulta da ação de vários elementos conectados e não apenas de uma ação linear entre cidadão e Estado. Quando pensamos na comunicação pública mediada por aplicativos de dispositivos móveis, por exemplo, em vez de nos questionarmos sobre como os aplicativos facilitam o acesso à informação e a participação entre cidadão e Estado devemos partir do questionamento: quem age quando os aplicativos agem? Só assim poderemos compreender a rede que se move junto com ele, que envolve legislações, notícias, assessorias de comunicação, designers, gestores públicos entre outros. Consequentemente, a comunicação pública mediada por aplicativos pode ser entendida como um aparato complexo de agenciamentos que merece ser identificada, descrita, problematizada, criticada.

De acordo com Cardoso (2015) o conceito de mediação, sem adjetivações não foi trabalhado pelo Latour, mas constitui o “conceito nuclear de sua obra”. O conceito tem sido adotado por diferentes atores, por vezes, resultando em interpretações distintas. Conforme Cardoso (2015, p. 228), “mediação em Latour pode ser entendido como a ação daquilo que está no meio do processo, isto é, trata-se do agenciamento contínuo de elementos híbridos e heterogêneos.”

Cardoso (2015) insere o conceito de mediação no quadro conceitual da TAR e a entende como um “quase equivalente ao conceito de actante”. A diferença está que, segundo ele a ideia de mediação coloca ênfase na ação do actante, enquanto este se refere ao elemento responsável por aquela ação.

Nos estudos de comunicação digital Lemos (2013) e Salgado (2018) têm argumentado que o conceito de mediação é relevante para os estudos das mídias porque permite a compreensão de que elas não são meros instrumentos de intermediação comunicacional, mas ambientes que “produzem, transformam e reconfiguram sentidos de conteúdos que neles

circulam por meio de associações entre entidades de diferentes tipos (mediação).”(SALGADO, 2017, p. 01)

O principal argumento desses autores é em defesa da necessidade de valorizar a atuação dos objetos não-humanos. Conforme Lemos (2018, p. 1), não é “possível entender os produtos e processos da cultura digital contemporânea (redes sociais, *fake news*, *selfie*, *memes*, jornalismo de dados, internet das coisas, *wearables*, *games*, agências algorítmicas etc.) sem levar a sério a mediação dos objetos (físicos e digitais).” Para esse autor (2018, p. 7) a especificidade do conceito de mediação é que “os processos sociais podem ser realizados entre múltiplos atores, sem que a condição necessária seja ter o humano no centro, ou no comando direto, da ação.”

Nas palavras de Salgado (2017, p. 3)

faz-se necessária a caracterização dessas mediações como sociotécnicas, digitais e computacionais, pois não dizem respeito apenas às relações entre humanos por intermédio de tecnologias, mas devem incluir estas últimas como mediadoras nas análises sobre esse tema, pois elas agem e nos permitem agir quando a elas nos associamos, o que entenderemos como mediação a partir da Teoria Ator-Rede (TAR).

Essa compreensão conduz ao reconhecimento de que a “a comunicação não pode ser propriedade exclusiva de um ou outro actante, de um ou outro polo, emissor, meio ou receptor, mas resultante da ação de todos que integram e compõem a rede em observação (LEMOS, 2018, p. 10)”. Em outros termos, “toda ação em rede é multiação” (CARDOSO, 2015, p. 237).

Essa rede não é fixa, não é estável. No caso da Comunicação Pública o desafio é exatamente descortinar os elementos ocultos, para reconhecer como se processa a atuação de cada ator. Daí resulta a segunda renovação, que estamos definindo aqui como renovação metodológica, e que se traduz na necessidade de se efetuar uma descrição afim de identificar os distintos elementos que atuam na composição da rede.

A bibliografia sobre Comunicação Pública tem evidenciado que definir critérios para analisá-la não é tarefa das mais simples, isso porque, ao ter no seu bojo a premissa ideológica de que a comunicação pública deve atender aos interesses dos cidadãos (DUARTE, J., 2009), o conceito acaba se fortalecendo mais pelo viés ideológico que necessariamente pela sua adoção operacional, incapaz de guiar profissionais sobre “como fazer comunicação pública”.

Essa dificuldade metodológica, conseqüentemente, reflete na prática acadêmica de “como analisar comunicação pública”, tornando-se frequente os argumentos dos autores sobre as dificuldades para sua execução (DUARTE, J., 2009; HASWANI, 2013). O que tem se

observado são pesquisas com múltiplas abordagens, que inclui a análise de conteúdo de publicações oficiais, análise do discurso (entrevistas) de profissionais de departamentos de comunicação de setores públicos, adequação de mídias institucionais à legislação vigente, entre outros.

Partindo dessa constatação e alicerçados nas contribuições da TAR propomos como metodologia a descrição da rede onde atua diferentes atores.

A comunicação pública é resultado de uma aglutinação de elementos que atuam conjuntamente. Os não-humanos podem ou não atuar como mediadores. Em determinadas circunstâncias eles podem ser meros intermediários. O que ressaltamos aqui é a necessidade de descrever essa composição a partir da empiria e não a partir do estabelecimento de critérios pré-definidos.

Sem cairmos numa visão fechada e taxativa de que o Estado deve atuar de forma proativa na comunicação pública, argumentamos em favor de uma metodologia descritiva que busque reconhecer o papel de cada ator na configuração do que chamamos de rede de comunicação pública.

Em termos metodológicos chamamos atenção para a descrição da composição da rede porque ela conduz à análise de diferentes interesses e a atuações dos distintos elementos. No caso dos aplicativos, a comunicação mediada ressalta o poder de modificação (ou agência) desses dispositivos no processo comunicativo entre Estado e Cidadão. Não se trata de um processo linear em que softwares são desenvolvidos objetivamente pelo Estado com o interesse em ampliar a cidadania. Isso pode até ocorrer, mas não deve ser descartado o fato de que a rede pode convocar uma multiplicidade de outros elementos que atuam com interesses próprios.

Para a produção desse argumento foram levados em consideração a observação e descrição de oito aplicativos de dispositivos oficiais utilizados pela Prefeitura de Salvador. A partir da análise, foi possível verificar que alguns aplicativos são propostos por entidades privadas embora sejam utilizados pelo Estado (no caso, a prefeitura). Em outros casos, o monitoramento da informação é realizado por Centrais de Comando e Controle e os profissionais de comunicação se mantêm a margem do processo. Esses exemplos corroboram o argumento de que tais posições não devem ser definidas previamente.

#### 4. Considerações finais: uma síntese do modelo de mediação

A discussão realizada nesse artigo teve o objetivo de revisar conceituações teóricas sobre a Comunicação Pública destacando, principalmente, as abordagens do cenário acadêmico brasileiro. A revisão teve a finalidade de ressaltar as diferenças em relação a uma nova proposta, a que entende a Comunicação Pública como mediação.

As perspectivas teóricas sobre a Comunicação Pública são unânimes em reconhecê-la como aquela que tem por finalidade a ampliação da cidadania. As divergências conceituais se estabelecem quando se busca definir suas formas de materialização ou operacionalização. Neste capítulo destacamos duas formas principais: a do sistema de radiodifusão pública e a institucional, praticada pelos departamentos de comunicação dos órgãos públicos. Apesar de reconhecemos a relevância dos dois modelos, entendemos que são insuficientes para compreensão de novos formatos oriundos da cultura digital, incluindo os aplicativos de dispositivos móveis, que foram os objetos empíricos que orientaram a construção da argumentação teórica deste artigo.

A comunicação como mediação tem o objetivo de ressaltar outros elementos que compõem a rede de comunicação nessa relação entre Estado e cidadãos. As abordagens citadas têm priorizado a atuação de profissionais de comunicação. A proposta da mediação, por sua vez, busca evidenciar que, juntamente com jornalistas, publicitários e relações públicas, outros profissionais atuam nessa comunicação e que elementos não-humanos também podem ter papéis significativos.

A síntese conceitual adotada aqui parte da premissa de que o Estado tem uma natureza inabdicável e que, por isso, ele não deve ser excluído de qualquer definição que tente conceituar comunicação pública. Assim, entende-se a Comunicação pública como a rede sociotécnica mobilizada para traduzir os direitos sociais, civis e políticos, digitais e territoriais do cidadão (de cunho legal e/ou legítimo), de forma transparente e participativa e cujo Estado e Cidadãos figurem como interlocutores permanentes. Essa rede sociotécnica não pode ser definida *a priori*, mas através da consulta empírica e específica de cada rede onde ela se estabelece, isso porque os direitos são historicamente e territorialmente definidos. Com isso queremos ressaltar o caráter de mobilidade do conceito: a comunicação pública não é estática.

Sobre a compreensão de Matos de que um cidadão precisa reconhecer sua posição para ter “condições de integrar a rede social da comunicação pública” (MATOS, 2012, p. 53)

advoga-se que essa rede não é apenas social, mas também técnica, pois, como exemplificado anteriormente (a disponibilidade de infraestrutura técnica é relevante para se compreender os meios que o Estado disponibiliza para comunicação com os cidadãos).

No cenário contemporâneo, as comunicações são, cada vez mais, mediadas por processos técnicos (computadores, smartphones, softwares, aplicativos, objetos inteligentes, sensores) que contribuem para uma compreensão de Comunicação Pública que priorize a relação entre técnica e sociedade como duas coisas que agem juntas e não como aspectos que possam ser observados de forma isolada. O que não se deve perder de vista é o foco na participação e na finalidade de atender o cidadão, principalmente no que se refere aos seus direitos.

Pensar na rede sociotécnica abre espaço para compreender a Comunicação Pública não apenas como aquela traduzida pelos meios de comunicação tradicionais, mas todas as mídias que surgem no atual contexto e toda cadeia mobilizada por ela, incluindo a legislação e dispositivos técnicos. Além disso, as formulações conceituais anteriores se apresentam como modelos prescritivos com pouca aplicabilidade empírica, ignorando novos processos comunicacionais que estão surgindo no atual ambiente comunicacional marcado pela expansão da internet das coisas e da mediação algorítmica.

Com essa proposta refuta-se as formulações conceituais que argumentam que a Comunicação Pública se estabelece através de recursos públicos. Entende-se que essa questão não pode ser dada *a priori* e o que determina a comunicação pública não é a origem dos seus recursos, mas a forma como atinge sua finalidade.

## Referências

BRANDÃO, E. Conceito de Comunicação Pública. In: DUARTE, J. (Org.). **Comunicação Pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BUENO, W. DA C. A construção de uma Política de Comunicação como processo de legitimação da Comunicação Pública no Brasil. **Revista Comunicação Midiática**, v. 9, n. 3, p. p-11, 2015.

BUCCI, E. **O Estado de Narciso: a Comunicação Pública a serviço da vaidade particular**. 1a ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

\_\_\_\_\_. Entrevista com Eugênio Bucci. In: Ramos, Murilo César Ramos... [et al.] **Em Defesa da Comunicação Pública**. Brasília: FAC-UnB, 2016.

CARDOSO, Tarcísio Sá. **Epistemologia da mediação em Bruno Latour**. 2015. 284F. (Tese de Doutorado) Programa de Pós-graduação em Tecnologias da Inteligência e Design Digital da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2015. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/18191?mode=full>. Acesso em: 26 jan.

2020.

DUARTE, Jorge. Instrumentos da Comunicação Pública. In: \_\_\_\_\_. **Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

ESCUADERO, Regina. **Comunicação Pública – a voz do cidadão na esfera pública: construindo um novo paradigma profissional**. 1 ed. Curitiba: Appris, 2015.

HASWANI, M. F. **Comunicação Pública: bases e abrangências**. São Paulo: Saraiva, 2013.

HOLANDA, André F. da Cunha. **Traduzindo o jornalismo para tablets com a teoria ator-rede**. 2014. 310F. (Tese de Doutorado) Programa de Pós-graduação em Comunicação e Culturas Contemporâneas da Universidade Federal da Bahia, 2014. Disponível em: <http://poscom.tempsite.ws/wp-content/uploads/2011/05/Andr%C3%A9-Holanda1.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2020.

KOÇOUSKI, M. Comunicação pública: construindo um conceito. In: MATOS, Heloísa (org.) – **Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA/USP, p. 71–96, 2012.

KUNSCH, M. M. K. Comunicação Pública a serviço da Sociedade e do Cidadão. In: **Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania**. 1. Ed. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011. P. 13–19.

LATOUR, Bruno. **Reagregando o Social: uma introdução a teoria ator-rede**. Salvador: Edufba, 2012.

\_\_\_\_\_. **A Esperança de Pandora: ensaio sobre a realidade dos estudos científicos**. Bauru, SP: EDUSC, 2001.

LAW, John. **Notas sobre a teoria do ator-rede: ordenamento, estratégia, e heterogeneidade**. (tradução de Fernando Manso). REFERÊNCIA ORIGINAL: LAW, John. Notes on the theory of the actor-network: Ordering, strategy, and heterogeneity. In: Systemic Practice and Action Research. Volume: 5, n: 4, Springer, pp: 37939, 1992.

LEMONS, André. **A comunicação das coisas: teoria ator-rede e cibercultura**. São Paulo: Annablume, 2013.

\_\_\_\_\_. Comunicação, Mediação e Modo de Existência na Cibercultura. In. Alzamora, G; Coutinho, F.; Ziller, J. **Dossiê Bruno Latour**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2018. No prelo.

LÓPEZ, Juan C. J. Propuesta general de comunicación pública. In: DUARTE, J.(Org.). **Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MATOS, Heloiza. Comunicação pública, esfera pública e capital social. In: DUARTE, J. (Org.) **Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2012. p.48-58.

\_\_\_\_\_. Entrevista com Heloísa Matos. In: Ramos, Murilo César Ramos... [et al.] **Em Defesa da Comunicação Pública**. Brasília: FAC-UnB, 2016.

MONTEIRO, Graça França. A singularidade da comunicação pública. In: DUARTE, J. (Org.) **Comunicação Pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2012. P. 34-46.

ROLANDO, Stefano. A dinâmica evolutiva da comunicação pública. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (Org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2011. p.23-37.

SALGADO, Tiago. **Fundamentos pragmáticos da teoria ator-rede para análise de ações comunicacionais em redes sociais online**. 2018. 292 F.Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Comunicação Social, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUOS-B2QM2U>. Acesso em 26 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Midiatizações sociotécnicas: farejar o social das mídias digitais e seguir os rastros das humanidades. 2017. Disponível em: [file:///C:/Users/Nayra/Downloads/Midiatizacoes\\_sociotecnicas\\_farejar\\_o\\_so%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Nayra/Downloads/Midiatizacoes_sociotecnicas_farejar_o_so%20(1).pdf). Acesso em 26 jan. 2020.

SAINT-ARNAUD, V. C. L'héritage critique des concepts mobilisés en communication publique: quelles implications pour le chercheur? **Composite**, v. 17, n. 2, p. 105–122, 2014.

\_\_\_\_\_. **La Communication Publique**. PUF, COL, Que sais-je? Paris, 1995. Tradução Elizabeth Brandão.