

**A PARTICIPAÇÃO NA  
COMUNICAÇÃO PÚBLICA:  
para além do consenso**

THE PARTICIPATION IN PUBLIC  
COMMUNICATION: beyond the  
consensus

LA PARTICIPACIÓN EN LA  
COMUNICACIÓN PÚBLICA: más  
allá del consenso

**Heloiza Helena Matos e Nobre<sup>1</sup>**

**Jorge Pereira Filho<sup>2, 3, 4</sup>**

**RESUMO**

Mobilizada por diversos discursos contemporâneos, a participação constitui-se em um campo de estudo amplo, cuja definição é proposta em variados referenciais teóricos, às vezes de modo conflitivo. Tema de relevância crescente, tem sido discutido por diversos autores para refletir sobre os impasses do sistema político das democracias modernas e constitui-se também em um conceito-chave da comunicação pública. Como iremos abordar, o fundamento da comunicação assenta-se em procedimentos, que precisam estar abertos à participação ativa da sociedade, e em objetivos, que têm o interesse público como pano de fundo. Este artigo procura, assim, discutir teoricamente o conceito de participação, tecendo algumas relações possíveis entre essa reflexão e o conceito de comunicação pública.

<sup>1</sup> Mestre e doutora em Ciências da Comunicação pela Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP), pós-doutora pela Université Stendhal Grenoble. Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação ECA-USP. Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação ECA-USP - Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP). E-mail: [heloizamatos@gmail.com](mailto:heloizamatos@gmail.com).

<sup>2</sup> Mestre e doutorando em Ciências da Comunicação pela Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP). Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP)E-mail: [jorgejosepereira@gmail.com](mailto:jorgejosepereira@gmail.com).

<sup>3</sup> Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho Comunicação e Política do XXV Encontro Anual da Compós, na Universidade Federal de Goiás, Goiânia, de 7 a 10 de junho de 2016.

<sup>4</sup> Endereço de contato dos autores (por correio): Universidade de São Paulo (USP). Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação. Escola de Comunicações e Artes. Av. Prof. Lúcio Martins Rodrigues, 443. Cidade Universitária. CEP: 05508-020. São Paulo (SP), Brasil.

**PALAVRAS-CHAVE:** Participação; Comunicação pública; Democracia.

### **ABSTRACT**

Mobilized by various contemporary discourses, participation is on a broad field of study, whose definition is proposed in different theoretical frameworks, sometimes conflicting mode. Subject of growing relevance has been mobilized by several authors to discuss impasses of the political system of modern democracies and also constituted in a key concept of public communication. How will we address the communication plea in procedures that need to be open to the active participation of society, and objectives that have the public interest as a backdrop. This article therefore seeks to theoretically discuss the concept of participation, weaving some possible links between that thought and the concept of public communication.

**KEYWORDS:** Participation; Public communication; Democracy.

### **RESUMEN**

Movilizados por diversos discursos contemporáneos, la participación es en un amplio campo de estudio, cuya definición se propone en diferentes marcos teóricos, a veces manera conflictiva. Tema de creciente relevancia, ha sido discutido por varios autores para reflexionar sobre los callejones sin salida del sistema político de las democracias modernas, y que también ha constituido en un concepto clave de la comunicación pública. ¿Cómo vamos a abordar el motivo de comunicación en los procedimientos que deben estar abiertos a la participación activa de la sociedad, y los objetivos que tienen el interés público como telón de fondo. Por tanto, este artículo se discute teóricamente el concepto de participación, tejiendo algunas posibles vínculos entre el pensamiento y el concepto de comunicación pública.

**PALABRAS CLAVE:** Participación; comunicación pública; Democracia.

Recebido em: 03.09.2016. Aceito em: 10.11.2016. Publicado em: 25.12.2016.

## **Democracia e esfera digital: algumas considerações**

As possibilidades abertas pelas novas tecnologias digitais ampliaram o interesse pela participação, que já fora discutido com intensidade significativa no meio acadêmico durante as décadas de 1960 e 1970. A questão também ganhou relevância em um cenário de crise dos sistemas de representação política, o que tem levado movimentos sociais contemporâneos<sup>5</sup> a formularem propostas de uma cidadania mais ativa, com grande apelo nas camadas mais jovens da população.

Particularmente no Brasil, vivemos um período considerado frutífero no que se refere a inovações institucionais para a participação. Segundo o pesquisador Leonardo Avritzer (2009), experimentamos um ciclo de esforços de democratização do Estado e há uma pluralização de gestões e formatos participativos. Ao mesmo tempo, as experiências dessas práticas consubstanciadas mais efetivamente na Constituição de 1988 deixam um legado controverso, com avanços e pontos críticos, como discutiremos.

Nossa ênfase recai, no entanto, sobre os vínculos entre participação e comunicação pública. Entendemos que as tecnologias digitais abrem uma nova possibilidade para o campo da comunicação pública, alterando em parte a dinâmica do debate público. Um dos principais estudiosos da sociedade informatizada, o teórico cultural Henry Jenkins (2008), cunhou os termos “cultura de convergência” e “cultura participativa” para descrever o cenário atual, uma interpretação que abarca tanto questões tecnológicas, como antropológicas. Essa perspectiva, posteriormente, foi questionada por críticos

---

<sup>5</sup> Alguns exemplos seriam os indignados, na Espanha, ou o Occupy Wall Street, nos Estados Unidos.

como Christian Fuchs, que a partir de um referencial teórico marxista afirma que a cultura participativa teorizada por Jenkins é incompatível em uma sociedade segregada por classes, hegemônica pelo poder econômico inclusive em sua esfera digital.

Nico Carpentier (2014) abordou a questão sob outro prisma: em um olhar que propõe uma superação da tensão entre possibilidade e realidade. A partir de uma leitura democrática maximalista e agonística, ele aproxima a ideia de participação (ou democracia) ao conceito laciano de "fantasia", sugerindo que a promessa utópica de plena participação é um "discurso que visa obter um pleno equilíbrio de poder entre todos os atores na sociedade, em todos os lugares e configurações, em escalas micro, meso ou macro da sociedade".<sup>6</sup> Carpentier (2014, p. 320) esclarece que, embora o significado do senso comum atribua uma carga exclusivamente negativa à ideia de fantasia, na teoria psicanalítica, há um papel também de proteção, no sentido de que a fantasia permanece conectada à direção e ao desejo, que também apresentam capacidades geradoras de outras fantasias. A proposta do autor é associar à ideia de participação o sentido de um horizonte a ser atingido, consciente mesmo da impossibilidade de que tal objetivo seja concretizado em plenitude.

A perspectiva não essencialista de Carpentier desloca o centro do debate sobre a participação das questões procedimentais, tão caras aos deliberacionistas, para vinculá-la a uma disputa discursiva voltada à fixação de seus significados, envolvendo relações de poder. "Devemos ter em mente que as fantasias são estruturas discursivas que, como qualquer outro discurso, podem ser articuladas de maneira particular e podem ser parte da batalha de discursos" (CARPENTIER, 2014, p. 327).

---

<sup>6</sup> "[...] which is aimed at reaching a full power equilibrium between all actors in society, in all locations and settings, at the micro, meso and macro levels of society."

Outro aporte que Carpentier nos fornece, a partir de Laclau e Mouffe (1987), é o de que todo equilíbrio normativo é contingencial, de modo que tanto as regras que regem determinado processo participativo, como o próprio consenso, corresponderiam a ordens hegemônicas que não necessariamente dissolvem as identidades e as oposições. Para Mouffe, o princípio fundamental do pluralismo democrático é a conversão dos antagonistas em agonistas, de modo que se legitime e se reconheça a discordância dos sujeitos sem apagá-la. Nessa perspectiva, em que a ordem social é marcada por conflitos contingentes, a participação não escapa a essa abordagem, sendo considerada ela própria parte integrante de uma disputa por posições.

Mas – de maneira muito similar que Mouffe (1988:41) debate sobre a necessidade de hegemônizar a democracia (radical) –, também sabemos que a fantasia participativa tem um lado hegemônico, que visa hegemônizar a participação como um projeto, enquanto mantém a natureza exata dessas práticas participativas abertas. (CARPENTIER, 2014, p. 325)<sup>7</sup>

### **Participação e teoria democrática**

A abordagem de Carpentier sobre participação é marcadamente influenciada pela teoria democrática, que tradicionalmente a define de maneira antagônica à representação. Essa polarização sustenta outra dicotomia, entre democracia direta e democracia representativa, que atribuem distintos papéis à participação – radicalizada e ampliada ou restrita e passiva, respectivamente. Tratamos agora de participação com a ênfase das ciências sociais. Marco Aurélio Nogueira, no *Dicionário de política pública*, registra que participação é um termo de definição contingente:

---

<sup>7</sup> "But – very similar to Mouffe's (1987: 41) debate on the need to hegemonise (radical) democracy – we should also acknowledge that the participatory fantasy has a hegemonic side to it, aiming to hegemonise participation as a project, whilst keeping the exact nature of these participatory practices open."

O conceito de participação consolidou-se e expandiu-se associado a um forte componente normativo ideológico e a uma grande elasticidade em termos de significação. Por mais que existam inúmeras tipologias dedicadas a especificar as diferentes categorias de participação – institucionalizada ou “movimentista”, direta ou indireta, focada na decisão ou na expressão, efetiva ou simbólica –, o tema se repõe constantemente. (NOGUEIRA, 2015, p. 644-5)

Nogueira (2015:644) explica que os esforços teóricos mais recentes sobre o tema estão relacionados à ruptura com certa tradição da teoria democrática que entendia ser necessário conter a energia participativa dos cidadãos.

Abriu-se uma fase de questionamento da ideia schumpeteriana de democracia – um arranjo institucional para se chegar a decisões políticas (SCHUMPETER, 1988) –, bem como das postulações típicas das teorias elitistas (...) de que o melhor modelo de democracia seria aquele em que a maioria dos cidadãos poderia obter o máximo de decisões favoráveis com um mínimo de investimento em termos de participação. (NOGUEIRA, 2015, p. 644)

Embora essas ideias restritivas da participação na condução dos negócios públicos estejam em questionamento, de certa maneira moldaram o perfil de muitas de nossas instituições públicas. Para essa perspectiva teórica, a constante intervenção dos cidadãos teria um potencial desestabilizador para o convívio social e seria incompatível com a complexidade dos problemas que envolvem nossas sociedades. Poderia inclusive comprometer a estabilidade necessária para o funcionamento das instituições. A participação política deveria, nesse entendimento, reduzir-se à escolha dos candidatos nos pleitos eleitorais.

Uma das consequências desse modelo restritivo tem sido a prevalência das questões técnicas (e econômicas) em detrimento das considerações políticas no debate público. O governo tecnocrático, esterilizado das tensões existentes na sociedade, guiado por uma razão supostamente neutra e administrativa, seria a materialização desse regime democrático. É o processo que alguns autores caracterizam como esvaziamento da política.

Jacques Rancière (2014, p. 93) considera que os regimes políticos do Ocidente se definem sobretudo por uma característica: “a apropriação da coisa pública por uma sólida aliança entre oligarquia estatal e econômica”. Em *O ódio à democracia*, o filósofo francês investiga as fundamentações de certo discurso contemporâneo, inspirado nas teorias restritivas de democracia, que atribui parte dos problemas sociais à expansão exagerada da participação política.

Rancière afirma que uma das raízes desse pensamento pode ser encontrada em um diagnóstico apresentado na Conferência Trilateral, um *think tank* criado em 1973 por homens de Estado, especialistas e homens de negócios dos Estados Unidos, da Europa ocidental e do Japão. Esse grupo elaborou um relatório sobre a crise dos sistemas políticos de então e apontava o “excesso democrático” como causa do aumento irresistível de demandas que pressiona governos e do declínio da autoridade, além de tornar indivíduos e grupos rebeldes à disciplina e aos sacrifícios exigidos pelo bem comum (RANCIÈRE, 2014:15). O remédio adotado para essa contestação seria orientar as “energias febris que se ativam na cena política” para a busca da prosperidade material, da felicidade privada e dos laços de sociedade. Em outras palavras, mais consumo individualizado, menos debate na esfera pública.

O problema, no entanto, dessa solução é que ela portou uma consequência imprevista: aumentavam as aspirações e as demandas dos indivíduos atomizados, que se tornavam indiferentes ao bem público e minavam a autoridade de governos intimados a responder a essa espiral de demandas. A saída mais eficiente para essa crise de democracia, no entender dos pensadores que seguem tal tradição, segundo Rancière (2014:16), seria então a do “bom governo”, aquele que teria o mérito de controlar os efeitos nocivos do excesso de democracia.

O enfrentamento da vitalidade democrática assumia assim a forma de um *double blind* [duplo vínculo] simples de resumir: ou a vida democrática significava uma ampla participação popular na discussão dos negócios públicos, e isso era ruim, ou significava uma forma de vida social que direcionava as energias para as satisfações individuais, e isso também era ruim. A boa democracia deveria ser então uma forma de governo e de vida social capaz de controlar o duplo excesso de atividade coletiva ou de retração individual inerente à vida democrática. (RANCIÈRE, 2014, p. 17)

Nesse movimento teórico que, segundo o filósofo francês, inspira parte expressiva das instituições dos regimes políticos do Ocidente, a democracia tem um sentido bastante distinto do seu significado original: representa um mal a ser administrado para que não contamine a sociedade com seu potencial desestabilizador. O autor, no entanto, faz questão de evitar um mal-entendido comum e explica que essa constatação não significa dizer que vivemos em sistemas ditatoriais ou os cidadãos estão submetidos à lei de exceção do governo biopolítico.<sup>8</sup> Em vez disso, Rancière (2014:94) diz que “vivemos em Estados de direito oligárquicos”, uma forma mista nomeada “democracia representativa”, fundamentada inicialmente no privilégio das elites “naturais” e desviada aos poucos de sua função pelas lutas democráticas (RANCIÈRE, 2014:71).

Ampliar as fronteiras democráticas, assim, significaria *fazer avançar o domínio do público sobre o âmbito do privado*, em outras palavras, reduzir o poder da oligarquia estatal e econômica, contrapondo-a ao fortalecimento da participação do cidadão no debate sobre as questões públicas. Não se trata de defender a presença cada vez mais intensa do Estado na sociedade, mas sim de *expandir a esfera pública* em um movimento que se contraponha à tendência constante de apropriação dos negócios comuns pelo interesse particular.

A prática espontânea de todo governo tende a estreitar essa esfera pública, a transformá-la em assunto privado seu e, para isso, a repelir

---

<sup>8</sup> Cf. Agamben (2004).

para a vida privada as intervenções e os lugares de intervenção dos atores não estatais. Assim, a democracia, longe de ser a forma de vida dos indivíduos empenhados em sua felicidade privada, é o processo de luta contra essa privatização [...]. Ampliar a esfera pública não significa exigir a intervenção crescente do Estado na sociedade. Significa lutar contra a divisão do público e do privado que garante a dupla dominação da oligarquia no Estado e na sociedade. (RANCIÈRE, 2014, p. 72)

Não à toa é comum que governantes que procuram ampliar o escopo das possibilidades de democracias representativas – propondo modalidades de participação direta – sejam caracterizados como “populistas” e “demagógicos”. Para Rancière, nada mais contraditório, uma vez que estar submetido ao acaso da vontade popular é o princípio irrevogável de uma democracia:

Populismo é o nome cômodo com que se dissimula a contradição entre legitimidade popular e científica, a dificuldade do governo da ciência para aceitar as manifestações da democracia e mesmo a forma mista do sistema representativo. Esse nome mascara e ao mesmo tempo revela a grande aspiração da oligarquia: governar sem povo, isto é, sem divisão do povo; governar sem política. (RANCIÈRE, 2014, p. 101-2)<sup>9</sup>

Haveria, assim, dois polos no debate da teoria democrática contemporânea no que diz respeito à participação. De um lado, autores como Raymond Aron (1965) e Daniel Bell (1976) inspiraram uma perspectiva que defende a contenção da participação política em nome da estabilidade e do bom gerenciamento das questões públicas. De outro, pensadores como o próprio Rancière, Carole Pateman (1970) e Jürgen Habermas (1997), por exemplo, prescrevem modelos democráticos radicalmente participativos ou deliberativos.

Esse leque de possíveis abordagens foi classificado da seguinte maneira pelo pesquisador belga Nico Carpentier (2011:5-6):

- (i) Todos devem participar;

---

<sup>9</sup> A esse respeito, cf. a síntese feita por Ernesto Laclau (2013 [2005]) em *A razão populista*.

- (ii) Todos devem ser envolvidos em tomadas de decisão cruciais;
- (iii) Governantes devem prestar contas para os governados;
- (iv) Governantes devem prestar contas para representantes dos governados;
- (v) Governantes devem ser escolhidos pelos governados;
- (vi) Governantes devem ser escolhidos pelos representantes dos governados;
- (vii) Governantes devem atuar no interesse dos governados.<sup>10</sup>

Para Carpentier, a participação pode ser compreendida em cada um desses modelos em uma perspectiva que vai de um papel minimalista a um maximalista. Os extremos seriam definidos da seguinte maneira: na versão mais restritiva, há privilégio da representação; na mais abrangente, a participação desempenha um papel essencial e permanente.

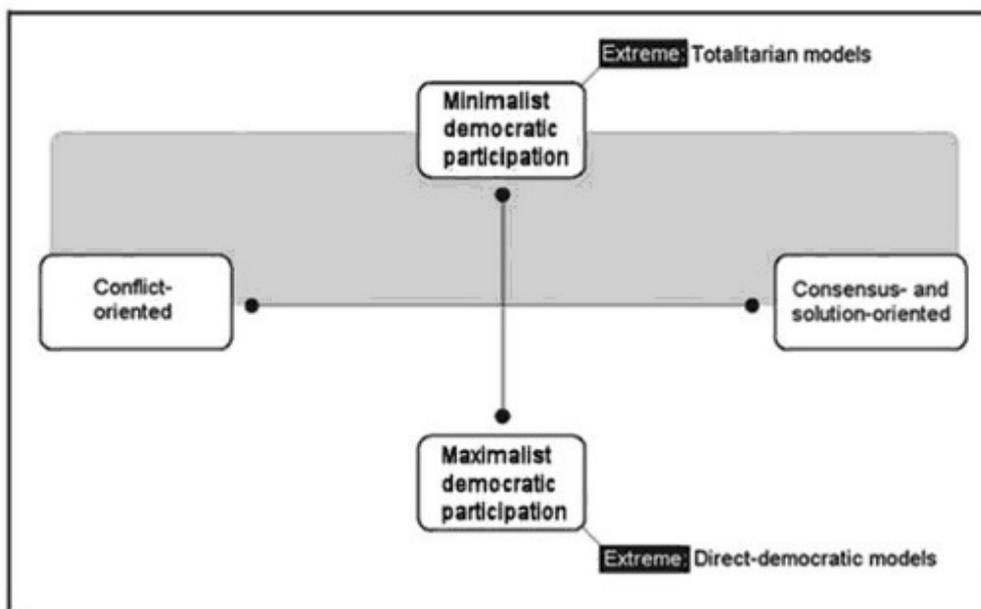
Quando a política é definida, segundo Schumpeter, de fato, como privilégio de uma competição específica de elites, então se reduz o papel político da cidadania à participação no processo eleitoral, o equilíbrio pende em direção à representação e à delegação de poder. Nesse modelo minimalista, a tomada de decisão social permanece centralizada [...]. Em contrastes, em outros modelos democráticos, [...] a participação desempenha um papel mais substancial e contínuo e não permanece restrita à mera eleição de representantes. Esses modelos com tomadas de decisão social mais descentralizadas e um forte papel da participação (em relação à representação) são considerados formas maximalistas de participação. (CARPENTIER, 2012, p. 165)<sup>11</sup>

<sup>10</sup> "(i) all should govern; (ii) all should be involved in crucial decision-making; (iii) rulers should be accountable to the ruled; (iv) rulers should be accountable to the representatives of the ruled; (v) rulers should be chosen by the ruled; (vi) rulers should be chosen by the representatives of the ruled and (vii) rulers should act in the interest of the ruled."

<sup>11</sup> "When the political is defined, following Schumpeter (1976), for instance, as the privilege of specific competing elites, thus reducing the political role of the citizenry to participation in the election process, the balance shifts towards representation and the delegation of power. In this minimalist model, the societal decision-making remains centralized and participation remains limited (in space and time). In contrast, in other democratic models (e.g., participatory or radical democracy – see below), participation plays a more substantial and continuous role and does not remain restricted to the 'mere' election of representatives. These democratic models with more decentralized societal decision-making and a stronger role of participation (in relation to representation) are considered to be maximalist forms of democratic participation."

Carpentier (2011, p. 10) propõe a figura abaixo para exemplificar sua concepção:

**Figura 2.1 – O espectro da participação**



Source: Adapted from Carpentier and Cammaerts (2006).

Compreendemos a participação a partir das teorias democráticas consideradas maximalistas por Nico Carpentier (2011), oscilando entre os dois eixos horizontais: da orientação em que se busca o consenso àquela que procura a exposição do conflito. O processo democrático consistiria, assim, em um “perpétuo pôr em jogo, invenção de formas de subjetivação e de casos de verificação, que contrariam a perpétua privatização da vida pública” (RANCIÈRE, 2014, p. 54).

Outro aspecto a se destacar da abordagem maximalista é o caráter substantivo transformador da democracia. Na Antiguidade, essa palavra

literalmente remetia ao “governo do povo”. Em que pese todas as limitações originárias da experiência ateniense – como a exclusão de mulheres e escravos da Ágora, por exemplo –, o sentido primeiro do projeto democrático remetia ao interesse dos grupos menos desfavorecidos. Estabilidade<sup>12</sup> ou manutenção da ordem política não estavam no cerne das preocupações. Como explica Luis Felipe Miguel (2013, p. 96), “apenas no século XX, o sentido da democracia foi asseptizado, e sua vinculação com a promoção dos interesses dos grupos desfavorecidos foi apagada”. Tal qual o cientista político brasileiro, entendemos que

É necessário recuperar esse sentido, que faz da democracia uma forma de governo com conteúdo, não um campo neutro. A partir daí, é possível entender a democracia não como uma forma acabada de governo, mas como um projeto de enfrentamento das estruturas de dominação vigentes numa determinada sociedade. (MIGUEL, 2013, p. 96)

Um ponto de partida fundamental para essa abordagem é que participar envolve disputa de poder. “Não há, porém, participação que não se oriente por algum tipo de relação com o poder – tanto com o poder de outros atores, quanto com o de determinados centros organizacionais e decisórios” (NOGUEIRA, 2015, p. 644).

Maria da Glória Gohn compartilha essa definição de participação que lhe nega neutralidade e lhe atribui um conteúdo intrínseco. “A participação é, também, luta por melhores condições de vida e pelos benefícios da civilização” (GOHN, 2011, p. 16).

---

<sup>12</sup> Não à toa, entre os gregos, o sorteio era uma das práticas consideradas mais democráticas para selecionar os gestores dos negócios comuns. Ele consistia num “remédio para um mal bem mais sério e ao mesmo tempo bem mais provável do que o governo dos incompetentes: o governo de certa competência, o dos homens capazes de tomar o poder pela intriga” (RANCIÈRE, 2014, p.58).

Carpentier afirma que existe uma tendência a isolar o conceito de participação e ignorar as condições a respeito da possibilidade de sua relevância, apreciação e significado.

Quase sempre (implicitamente) assume-se que a participação é benéfica. Se ela é possível, todos os envolvidos vão apreciá-la e podem apenas ganhar com isso. Essa premissa (em parte) é problemática porque descontextualiza as práticas participativas e as desconecta de uma muito necessária articulação com os valores democráticos como igualdade, empoderamento, justiça e paz. Essa descontextualização leva também à crença de que a apreciação social e o impacto das práticas participativas não são impactadas pelos contextos político-ideológicos, comunicativo-culturais e comunicativo-estruturais. (CARPENTIER, 2011, p. 15)

Em um texto que se propõe a fazer a introdução do debate sobre participação e deliberação na teoria democrática, Marcos Nobre (2004) considera que o fortalecimento da presença ativa do cidadão na organização política é um desdobramento direto da conquista sucessiva dos direitos civis.

Pelo menos dois séculos de luta social foram necessários para que instituições da cidadania moderna acolhessem mecanismos de compensação das desigualdades materiais, consubstanciados nos direitos sociais. Desse modo, vê-se que o motor desse processo, que leva do estabelecimento de um conjunto de direitos a outro, é a necessidade de atacar as desigualdades materiais que impedem a efetivação dos direitos formais garantidos aos cidadãos. (NOBRE, 2004, p. 26)

Acompanhando a análise de Jürgen Habermas sobre a crise do Estado de Bem-Estar, Nobre avalia que três elementos fundamentais levaram à derrocada do arranjo institucional que prosperou por algum tempo no século XX como referência para as democracias ocidentais: a crise do financiamento do Estado; a perda de centralidade do trabalho como categoria sociológica central; e a emergência dos então chamados novos movimentos sociais. As novas modalidades de manifestação popular, com suas múltiplas identidades, questionaram a pretensa neutralidade técnica da burocracia estatal (a mesma que, em vez de reconhecer um cidadão ativo, entendia o indivíduo como um

cliente passivo, em um viés paternalista) e abriram novos espaços dialógicos no próprio aparelho estatal. “A conquista de novos espaços de participação e deliberação teve como contrapartida, antes de mais nada, a ‘tradução’ das reivindicações em formas concretas de institucionalização” (NOBRE, 2004:29).

Esse processo histórico aponta para o surgimento de um novo modelo de cidadania, de contorno ainda indefinido, em que a promoção da igualdade é concomitante à promoção de um cidadão que não é um resignado cliente do Estado, mas que questiona a lógica dos seus próprios instrumentos burocráticos e encontra *novas formas de incidência nas decisões e de promoção da igualdade*. Trata-se de uma participação que aspira a composição de articulações hegemônicas que, no entender de Ernesto Laclau (2011:137), se caracterizam por serem construções contingentes, precárias e pragmáticas.

Entendemos, assim, a participação política dos cidadãos numa perspectiva democrática ampliada e que lhe atribui conteúdo substantivo: trata-se de um movimento em direção ao empoderamento dos desfavorecidos de determinada formação social e que visa a ampliação dos direitos. Na próxima seção, abordamos os vínculos existentes entre o conceito de *comunicação pública* e um entendimento democrático maximalista, no qual a participação desempenha um papel-chave.

### **Sistema público e comunicação pública: zonas cinzentas**

Conceito relativamente recente no Brasil, de bibliografia um tanto incipiente, a *comunicação pública* está se constituindo em um campo de estudos em expansão. Uma bem sucedida compilação da literatura produzida a esse respeito foi proposta por Monica Koçouski (2012) que, a partir de pesquisa abrangente, sistematizou os diversos entendimentos deste conceito (às vezes,

até antagônicos), identificando que possuem *invariavelmente* vínculo com a teoria habermasiana da esfera pública, embora não sejam exatamente *coincidentes*.

Como esforço inicial de definição, podemos dizer que a comunicação pública *ocorre* na esfera pública, embora ambos os conceitos *não sejam equivalentes*. Além disso, ela pode ser realizada pelo Estado, mas não apenas por ele, tendo também como possível protagonista a sociedade civil – cidadãos, movimentos sociais ou ONGs. A nosso ver, seu fundamento assenta-se em seus *procedimentos*, que precisam estar abertos à *participação ativa da sociedade*, e em seus *objetivos*, que têm a *ampliação da publicização das questões da sociedade* como horizonte.

O conceito de público relaciona-se aqui ao interesse comum, em detrimento do privado; ou seja, na perspectiva de Nobre (2011), vincula-se à defesa do societal, e não do societário. Trata-se de uma comunicação entendida de maneira profundamente democrática, amparada nas teorias consideradas maximalistas por Nico Carpentier (2011), que procuram viabilizar a participação do cidadão na gestão do bem comum para além do momento eleitoral. Esses princípios elencados brevemente, com maior ou menor ênfase, estão expressos entre diferentes autores que trabalham com o conceito de *comunicação pública* no Brasil (KUNSCH, 2011; DUARTE, 2007; MATOS, 2006; WEBER, 2011; GOMES; MAIA, 2008).

Um dos marcos dos estudos deste campo no Brasil é a tradução resumida da obra de Pierre Zémor, *La communication publique* (1995), feita por Elizabeth Brandão, livro que fundamenta uma perspectiva interpretativa centrada na interação do Estado com o cidadão. O pesquisador francês considera que os objetivos da comunicação pública se vinculam àqueles das instituições públicas, que teriam a missão, assim, de praticar os preceitos dessa

modalidade de comunicação, o que envolveria informar o cidadão, escutá-lo, assegurar a continuidade das relações sociais e acompanhar as mudanças de comportamento e das organizações no geral.

A comunicação pública é a “comunicação formal que tende à troca e ao compartilhamento de informações de utilidade pública, para a manutenção da rede social, e de cuja responsabilidade se incumbem as instituições públicas ou as organizações investidas de interesse coletivo”. (ZÉMOR, 1995, p. 5)<sup>13</sup>

Zémor critica o tratamento habitual do cidadão como um “cliente” de um serviço público. Para ele, o Estado precisa “descer de seu pedestal” e mudar seu confortável comportamento de quem se dirige a uma massa indiferenciada. *La communication publique* faz uma série de considerações para estruturar essa relação entre os entes públicos e o cidadão, o qual é entendido como um receptor ativo. Segundo Zémor, o cidadão é um interlocutor e os órgãos públicos devem estar preparados para se relacionar com suas particularidades, viabilizando o diálogo com o indivíduo segundo sua condição específica.

Mesmo se pudesse ter efeitos benéficos, o modelo da relação cliente-fornecedor, aplicado ao serviço público, rapidamente encontra o seu limite, porque nesta relação, o fornecedor não está em competição, não é livremente escolhido. (ZÉMOR, 1995, p. 14)<sup>14</sup>

Zémor acrescenta que, se apesar disso, alguém pretender levar adiante a metáfora do cidadão como consumidor, o mais correto seria considerá-lo um cliente de tipo bem especial, que seja acionista e ao mesmo tempo financiador,

---

<sup>13</sup> “*La communication publique est << la communication formelle qui tend à l'échange et au partage d'informations d'utilité publique, ainsi qu'au partage d'informations d'utilité publique, et dont la responsabilité incombe à des institutions publiques ou à des organisations investies de mission d'intérêt collectif.*”

<sup>14</sup> “*S'il pu avoir des effets bénéfiques, ce modèle de la relation client-fournisseur, appliqué au service public, trouve rapidement sa limite, car, dans cette relation, le fournisseur nest pas en concurrence, ni librement choisi.*”

pois, ao contribuir com a estrutura, ele também arca com o custo de um serviço por um eventual complemento de preço.

Como eleitor, o usuário do serviço público entende deter uma parte do poder de decisão do seu fornecedor. É do legislador, do conselheiro regional, geral ou municipal por ele eleito que partiu a legitimidade das decisões públicas e políticas. (ZÉMOR, 1995, p. 14)<sup>15</sup>

O comunicador francês critica, ainda, o uso personalista dos bens públicos e afirma que a imagem divulgada deve corresponder à veracidade dos fatos ou da instituição. Na "Carta deontológica da comunicação pública", ele acrescenta também a transparência e a prestação de contas como itens fundamentais dessa modalidade comunicacional.

Nota-se que nessa proposta de conceituação de comunicação pública o referencial de Zémor é o Estado de bem-estar social francês, que implicitamente projeta um cidadão ideal correspondente. Porém, tal qual Heloiza Matos (2007), consideramos que a comunicação pública não é realizada *exclusivamente* com o Estado como agente do processo, e destacamos também as possibilidades que existem do ponto de vista da sociedade civil e do cidadão.

A contribuição de Pierre Zémor para a sistematização da comunicação pública é inegável. No entanto, é necessário sair do círculo concêntrico em torno do governo, deixando que o Estado e também a sociedade assumam a responsabilidade da comunicação pública. (MATOS, 2007, p. 54)

A partir de uma aproximação de conceitos entre esfera pública e capital social, Matos amplia o entendimento da comunicação pública, vinculando-a a uma ação coletiva sobre questões de interesse público e à promoção de um

---

<sup>15</sup> "En tant qu'électeur, l'utilisateur du service public pense détenir une part du pouvoir de décision chez son fournisseur. C'est au législateur, au conseiller régional, général ou municipal qu'il a élus que ressortit la légitimité de la politique et des décisions publiques."

ambiente de confiança e de cooperação entre os agentes sociais. Para a pesquisadora, trata-se de um processo instaurado na “esfera pública [...], um espaço de debate, negociação e tomada de decisões relativas à vida pública do país” (MATOS, 2009, p. 49).

Se historicamente este ou aquele agente possa ter se confundido com o processo mesmo da comunicação pública, como foi e continua sendo o caso do governo e das mídias, é preciso superar este estágio, propondo um novo paradigma: a *comunicação pública* exige a participação da sociedade e seus segmentos. Não apenas como receptores da comunicação do governo e seus poderes, mas também como produtores ativos do processo. (MATOS, 2007, p. 52)

Esse ponto de vista é assumido por Jorge Duarte (2007), que também destaca a *participação* como um dos aspectos centrais do conceito.

Comunicação pública coloca a centralidade do processo de comunicação no cidadão, não apenas por meio da garantia do direito à informação e à expressão, mas também do diálogo, do respeito a suas características e necessidades, do estímulo à participação ativa, racional e corresponsável. (DUARTE, 2007, p. 64)

Na mesma direção caminha o colombiano Juan Jaramillo López:

Se ha escrito suficiente sobre el concepto comunicación pública y los linderos que acercan y distancian los diversos enfoques que se acogen a esta denominación, de tal manera que ya es posible identificar por lo menos tres rasgos comunes a todas esas aproximaciones: primero que comprensión de lo público; segundo que opera en diferentes escenarios, entre los es una noción de la comunicación asociada a alguna cuales se destacan el estatal, el político, el organizacional y el mediático; y tercero que es una idea vinculada a principios como la visibilidad, la inclusión y la participación. (JARAMILLO LÓPEZ, 2012, p. 2)

Jaramillo López qualifica essa participação de *advocacy*, considerando-a uma ação característica de comunicação pública, uma vez que subentende a convocação e a construção de propósitos comuns em busca de formação de sentidos compartilhados para assuntos de interesses coletivos.

Más bien se piensa que el reconocimiento de estos acentos enriquece la comprensión de lo que es comunicación pública y contribuye a consolidar la validez de recurrir al concepto para aludir a un conjunto

de temas, definiciones, premisas y metodologías referidas a la manera como los sujetos luchan por intervenir en la vida colectiva y en el devenir de los procesos políticos concernientes a la convivencia con “el otro”, por participar en la esfera pública, concebida esta como el lugar de convergencia de las distintas voces presentes en la sociedad. (JARAMILLO LÓPEZ, 2012, p. 2)

Diante desses pressupostos, entendemos que a comunicação se vincula justamente ao que Habermas definiu como “mundo da vida”, que, em sua teoria, consistiria em uma dimensão da vida comum que oferece resistência à ação instrumental do “sistema”, identificado por sua vez com as forças coercitivas do Estado e do mercado. É no mundo da vida que ocorre toda interação social e se desenvolve a intersubjetividade constitutiva do ser social. E é nele, conforme a formulação de Andrew Arato e Jean Cohen (1994), que ocorre a atuação da sociedade civil,<sup>16</sup> entendida como instituições e formas associativas que dependem fundamentalmente da interação comunicacional para sua reprodução e que confiam prioritariamente em processos de integração social para ação coordenada dentro de suas fronteiras.

Afinal, como ressalta Jaramillo López,

Comunicación pública, pues, es la que se da en la esfera pública bien sea para construir bienes públicos (política); para incidir en la agenda pública (mediática); para comunicar a las entidades del Estado con la sociedad (estatal); para construir sentido compartido al interior de la organización (organizacional) o como resultado de las interacciones propias de los movimientos sociales (de la vida social). (JARAMILLO LÓPEZ, 2012, p. 7)

---

<sup>16</sup> Sobre o conceito de sociedade civil, Arato e Cohen (1994:50) definem: “Movimentos sociais no Leste e no Ocidente, no Norte e no Sul têm se apoiado em tipos interessantes embora ecléticos de síntese, herdados da história do conceito de sociedade civil. Eles pressupõem, em diferentes combinações, algo da divisão gramsciana tripartite entre sociedade civil, Estado e mercado, ao mesmo tempo que preservam aspectos chaves da crítica marxista à sociedade burguesa. Eles também reivindicam a defesa liberal dos direitos civis, a ênfase dada por Hegel, Tocqueville e outros à pluralidade societária, a importância dada por Durkheim ao componente da solidariedade social e a defesa da esfera pública e da participação política acentuados por Habermas e Hannah Arendt” (apud LÜCHMANN, 2002:6-7).

### **Considerações finais: a participação na mídia pública**

Embora participação e comunicação pública formem um vínculo inquebrantável, os estudos sobre a dinâmica participativa com frequência se encontram diante de um impasse: os parâmetros normativos que definem essa participação estabelecem um horizonte teórico pouco verificável empiricamente. É o que assinala Nico Carpentier (2011), para quem as pesquisas tradicionalmente costumam referenciar-se na proposta de se diferenciar uma participação “genuína” de processos que seriam “defeituosos, falhos”.<sup>17</sup> Um dos exemplos citados pelo autor seriam as pesquisas de Carole Pateman (1970), que em seus estudos distingue a “participação plena” da “parcial, incompleta”. O principal problema nessa abordagem é que se considera a participação *ideal* de forma quase messiânica, como um elemento a se proteger e preservar, desconsiderando as tensões existentes.

Isso leva à construção de sistemas de significado dicotomizados, em que formas específicas de participação são descritas como “reais” ou “autênticas” e outras formas são descritas como “falsas” ou “pseudo”. (CARPENTIER, 2011, p. 114)<sup>18</sup>

Tal questão também pode ser observada, muitas vezes, em estudos da teoria deliberativa, cujas conclusões sinalizam a não observância dos parâmetros normativos preconizados por Habermas ou outros teóricos. Na reflexão aqui conduzida, procuramos aproximar o conceito de comunicação pública com a perspectiva de uma democracia maximalista, ampliando as possibilidades interpretativas da participação nesse processo.

---

<sup>17</sup> Embora não seja esse nosso objetivo, é possível fazer paralelo com alguns estudos sobre a diferenciação entre empresas públicas de comunicação e empresas estatais, que quase sempre concluem com a insuficiência da prática em relação ao modelo prescrito.

<sup>18</sup> “*This led to the construction of dichotomized systems of meaning, in which specific forms of participation are described as ‘real’ and ‘authentic’, and other forms are described as ‘fake’ and ‘pseudo.’*”

Em outras palavras, entendemos que a comunicação pública não deve necessariamente ser entendida apenas como orientada para a procura do consenso e do estabelecimento de um campo neutro em que todos os atores apresentem racionalmente sua argumentação. Amparados em Nico Carpentier, entendemos que, em uma perspectiva democrática maximalista, o dissenso e as dimensões afetivas também estão presentes no debate público. A comunicação pública se vincularia, assim, ao estabelecimento desse espaço democrático de disputa, em que diversos atores, munidos de suas próprias práticas e estratégias de interlocução com a sociedade, procuram apresentar suas demandas e necessidades. Com essa perspectiva, que pretendemos aprofundar oportunamente em novas reflexões e estudos empíricos, acreditamos que a comunicação pública pode vir a ganhar novas possibilidades para incorporar a dimensão conflitiva do político – como define Chantal Mouffe – em horizonte teórico, atualizando-se assim para uma sociedade pluralista e diversificada.

## Referências

AGAMBEN, G. **Estado de exceção**. São Paulo: Boitempo, 2004.

ARATO, A.; COHEN, J. **Civil Society and Political Theory**. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1994.

ARON, R. **Democratie et totalitarisme**. Paris: Gallimard, 1965  
AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião pública**, Campinas, v.14, n1, jun. 2008, p.43-64.

AVRITZER, L. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: \_\_\_\_ (org.). **Experiências nacionais de participação social**. Belo Horizonte: Cortez; UFMG, 2007. p.25-57.

AVRITZER, L. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: \_\_\_\_\_ (org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo; Belo Horizonte: Cortez; UFMG, 2009.

CARPENTIER, N. **Media and Participation: A Side of Ideological-Democratic Struggle**. Bristol: Intellect Books, 2011.

CARPENTIER, N. O conceito de participação. Se eles têm acesso e interagem, eles participam de fato?. **Fronteiras: Estudos Midiáticos**, São Leopoldo (RS), n.2, p.164-177. Disponível em: <<http://revistas.unisinos.br/index.php/fronteiras/article/view/fem.2012.142.10>>. Acesso em: 25/2/2014.

CARPENTIER, N. Participation as a Fantasy: A Psychoanalytical Approach to Power-Sharing Fantasies. In: KRAMP, L. et al. (eds.) **Everyday Media Agency in Europe**. Bremen: Edition Lumière, 2014, p.319-330.

DUARTE, J. Instrumento de comunicação pública. In: DUARTE, J. **Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2007.

DUARTE, Jorge. Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. In: KUNSCH, M. M. K. (org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. Série Pensamento e Prática, v.4. p.121-134.

FIGARO, Roseli, GROHMANN, Rafael. Lutas de classes e os 'rolezinhos': uma abordagem na perspectiva dos estudos de recepção. **XXIII Encontro Anual da Compós**, Universidade Federal do Pará, maio de 2014. Disponível em [http://compos.org.br/encontro2014/anais/Docs/GT15\\_RECEPCAO\\_PROCESSOS\\_DE\\_INTERPRETACAO\\_USO\\_E\\_CONSUMO\\_MIDIATICOS/figarogrohmanngtreceptaocompos2014\\_2277.pdf](http://compos.org.br/encontro2014/anais/Docs/GT15_RECEPCAO_PROCESSOS_DE_INTERPRETACAO_USO_E_CONSUMO_MIDIATICOS/figarogrohmanngtreceptaocompos2014_2277.pdf) (último acesso em 21/10/2015).

FOUCAULT, M. **A microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

FUCHS, Christian. Atualidade de Marx para entender o trabalho na comunicação e na cultura. Entrevista a Roseli Fígaro. **Revista Eptic**. Vol. 17, nº 1, 2015. Disponível em: <<http://www.seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/3387>> (último acesso em 21/10/2015).

GOHN, M. da G. Constituição Federal e direitos sociais: avanços e recuos da cidadania. **Cadernos IHU ideias**, ano 11, n.203, 2014, p.5-21.

GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GOMES, W.; MAIA, R. C. M. **Comunicação e democracia**: problemas e perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008.

GOMES, W. **Transformações da política na era da comunicação de massa**. São Paulo: Paulus, 2004.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**. Trad. Denilson Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

JARAMILLO LÓPEZ, J. Propuesta general de comunicación pública. **Strategy & Management Business Review**, v.3, n.2, 2012, p.1-17.

JENKINS, H. **Cultura da convergência**. Trad.: Susana Alexandria. São Paulo: Aleph, 2008.

JENKINS, H., GREEN, J.; FORD, S. **Cultura da Conexão**: criando valor e significado por meio da mídia propagável. Edição Kindle. São Paulo: Aleph, 2015.

KOÇOUSKI, M. Comunicação pública: construindo um conceito. In: Matos, H. (org.) **Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA-USP, 2012.

KUNSCH, M. M. K. (org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. Série Pensamento e Prática, v.4.

LACLAU, E. **A razão populista**. São Paulo: Três estrelas, 2013 [2005].

LACLAU, E. **Emancipação e diferença**. Rio de Janeiro: Uerj, 2011 [1996].

LACLAU, E.; MOUFFE, C. **Hegemonia y estrategia socialista**. Madrid: Siglo XXI, 1987.

LÓPEZ, J. **Propuesta general de comunicación pública**. Bogotá, 2010.

LÜCHMANN, L. Associações, participação e representação: combinações e tensões. **Lua Nova**, n.84, São Paulo, 2011, p.142-174.

LÜCHMANN, L. A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. **Cadernos de Pesquisa**, Florianópolis, n.33, nov. 2002.

MATOS, H. **Capital social e comunicação**: interfaces e articulações. São Paulo: Summus, 2009.

MATOS, H. Comunicação pública, esfera pública e capital social. In: DUARTE, J. **Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2007.

MATOS, H. Das relações públicas ao *marketing público*: (des)caminhos da comunicação governamental. In: CORRÊA, T. G., FREITAS, S. G. (Orgs). **Comunicação, marketing, cultura**: sentidos da administração do trabalho e do consumo. São Paulo: ECA/USP; CLC, 1999. p.58-66.

MIGUEL, L. F. **Democracia e representação**. Territórios em disputa. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

MOUFFE, C. Communisme ou démocratie radicale?. **Actuel Marx**, n.48, 2010, Paris, p.83-88.

MOUFFE, C. Por um modelo agonístico de democracia. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 25, p.11-23, nov. 2005.

NOBRE, M. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004. p.21-40.

NOBRE, G. F. Capital social, comunicação pública e deliberação: a gestação do capital comunicacional público. In: MARQUES, Â.; MATOS, H.. (orgs). **Comunicação e política**: capital social, reconhecimento e deliberação pública. São Paulo: Summus Editorial, 2011, p.255-272.

PATEMAN, C. **Participation and democratic theory**. Cambridge England: Cambridge University Press, 1970. [Ed. Bras.: **Participação e teoria democrática**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.]

RANCIÈRE, J. **O ódio à democracia**. São Paulo: Boitempo, 2014.

TATAGIBA, L; ALMEIDA, C.; CAYERES, D. C.; Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. **Lua Nova**, São Paulo, n.94, p.255-294, 2015.

ZÉMOR, P. **La communication publique**. Paris: PUF, 1995.