

Realidade e Limites da Pesquisa Empírica em Comunicação Pública

Reality and Limits of Empirical Research on Public Communication

MARIA HELENA WEBER^a

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Comunicação. Porto Alegre – RS, Brasil

CARLOS LOCATELLI^b

Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Jornalismo. Florianópolis – SC, Brasil

RESUMO

Este artigo aborda o conceito de *comunicação pública* associado ao de *esfera pública*, ressaltando a importância da pesquisa empírica para o campo, bem como seus limites metodológicos. Por sua natureza normativa, o conceito *comunicação pública* permite aferir a qualidade da democracia. Mas, ao procurar responder à dimensão fática da comunicação, a pesquisa empírica pode criar armadilhas cognitivas, acionando a dialética entre facticidade e normatividade, entre *ser* e *dever ser*. A reflexão ressalta a necessidade de se reconhecer a complexidade desencadeada por objetos que envolvem conflitos comunicacionais na democracia e indica aspectos metodológicos que podem ser privilegiados ao se contrastar fatos sociais, políticos e comunicativos.

Palavras-chave: Comunicação pública, pesquisa empírica, metodologia, facticidade e normatividade, democracia

ABSTRACT

This article addresses the concept of public communication associated with the public sphere highlighting the importance of empirical research for this field as well as its methodological limits. Due to its normative nature, the concept of public communication allows us to assess the quality of democracy. But in seeking to respond to the factual dimension of communication, empirical research can create cognitive traps, triggering the dialectic between facticity and normativity, and between being and becoming. This thought highlights the need to recognize the complexity unleashed by objects involving communication conflicts in democracy. It also indicates methodological aspects that may be privileged when contrasting social, political, and communicative facts.

Keywords: Public communication, empirical research, methodology, facticity and normativity, democracy

^a Professora e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisadora bolsista do CNPq. Coordenadora do Núcleo de Comunicação Pública e Política (Nucop) e do Observatório da Comunicação Pública (OBCOMP). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7921-4524>. E-mail: maria.weber@ufrgs.br

^b Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Jornalismo da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Membro do Grupo de Pesquisa Jornalismo, Cultura e Sociedade (POSJOR/UFSC) e vice-coordenador do Grupo de Pesquisa Núcleo de Comunicação Pública e Política (Nucop/UFGRS). Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0041-3780>. E-mail: locatelli.jor@gmail.com

– Pela terra adiante aumentava o trigo insensato do canto,
o perdão nascia das formas,
e por todas as coisas corria o sopro alucinado
e redentor
de um primeiro minuto de entre as mãos e a obra.
–Herberto Helder, *Poesia Toda*

ESTUDOS EMPÍRICOS RELACIONADOS ao conceito *comunicação pública* enfrentam grandes desafios teórico-metodológicos para sua realização, derivados da completude entre três conceitos (comunicação pública, comunicação política e interesse público) e da natural complexidade da vida e dos acontecimentos. São situações que envolvem disputas, controvérsias, conflitos, pactos e decisões entre atores sociais e políticos, entre instituições públicas e privadas, especialmente em momentos de acirramento de polarizações políticas e seus desdobramentos. Conforme pretendemos demonstrar ao longo do trabalho, a pesquisa empírica enfrenta diversos desafios, decorrentes (1) da polissemia do conceito comunicação pública e sua disputa no campo acadêmico-científico; (2) dos limites entre comunicação pública e comunicação política; (3) da permanente tensão entre as fronteiras dos planos fático e normativo tanto na vida cotidiana dos atores quanto na produção da comunicação sobre essa vida e na sua interpretação pela pesquisa; (4) da heterogeneidade e, talvez, fragilidade dos modelos de análise para dar conta de todas essas dimensões; e (5) da dificuldade em estabelecer relações mais sólidas entre resultados de pesquisas, limitadas no tempo e no espaço, com as demandas da ciência e da sociedade contemporânea por respostas universais.

No sentido trabalhado por diferentes autores, especialmente, Gauthier (1991), Rolando (2010), Esteves (2011), Weber (2020) e Weber et al. (2017), a comunicação pública é o conceito que permite complexificar a pesquisa no campo da comunicação política. Viabiliza a compreensão de acontecimentos, mídias e conteúdos, assim como as relações sociais e políticas, públicas e privadas, na medida em que aciona parâmetros de classificação e análise de informações capazes de responder à sua natureza normativa, o que a difere, parcialmente, do escopo da comunicação política.

Em um Estado democrático, a comunicação política desenvolvida por instituições públicas, atores sociais e políticos deve ser regida pelo interesse público e ter poder para mobilizar, viabilizar e respeitar a opinião pública. Significa dizer que a comunicação pública é um dos principais indicadores de qualidade das democracias. Nessa direção, estratégias, tecnologias e discursos são acionados para dar visibilidade aos acontecimentos com o objetivo de estabelecer comunicação entre as instituições e a sociedade. Estudar empiricamente a comunicação pública, portanto, é identificar atores, relações, discursos, mídias

e produtos comunicacionais quanto à sua responsabilidade a partir do preconizado em dispositivos legais, constitucionais e especialmente orientados pela postura ético-moral para além da sua função eminentemente fática e imediata.

Este artigo discorre sobre procedimentos teórico-metodológicos resultantes de reflexões e do acúmulo de pesquisas, teses e dissertações no âmbito do grupo de pesquisa Núcleo de Comunicação Pública e Política (Nucop)¹. A problematização e as considerações ora apresentadas têm por objetivo contribuir para a reflexão sobre novas abordagens de pesquisa no campo da comunicação e tornar mais robustos seus resultados. Abordamos, portanto, o conceito comunicação pública, em aspectos relacionados à dinâmica comunicacional, à dialética fático-normativa e à teoria da esfera pública para identificar o potencial e a crítica à metodologia aplicada à análise empírica relacionada à dinâmica da comunicação pública. Por fim, a reflexão enfatiza a necessária complexidade da metodologia nas pesquisas que estudam conflitos comunicacionais em cenários democráticos. Para tanto, são indicados os aspectos que podem ser privilegiados especificamente nos estudos sobre fatos sociais, políticos e comunicativos definidores da comunicação pública.

¹ O Nucop integra o diretório de grupos de Pesquisa do CNPq e o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT-DD) e está vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Tem, sob sua responsabilidade, o Observatório de Comunicação Pública, desde 2008 (<http://www.ufrgs.br/obcomp/>).

COMUNICAÇÃO PÚBLICA E COMUNICAÇÃO POLÍTICA

O conceito normativo comunicação pública é constitutivo do campo comunicação e política, porquanto é formado por diferentes níveis de comunicação do Estado, da sociedade, do mercado, da imprensa e das mídias digitais. Sediada no paradigma da esfera pública, a comunicação pública designa os processos que configuram o próprio debate público, conforme a perspectiva de Habermas (1997), e é conceito necessário à análise da comunicação empreendida em regimes democráticos, vinculado ao interesse público (Arendt, 1999; Bobbio, 1986).

A interligação conceitual entre a comunicação pública e a política obtém relevância nas democracias devido ao caráter normativo que deve privilegiar o interesse público como objetivo das práticas comunicacionais do Estado, para além da comunicação política. O discurso político-eleitoral, por exemplo, que elegerá governantes e representantes políticos, utiliza o interesse público, também, como vocábulo da retórica persuasiva ou promessas falaciosas. Quando eleito, no entanto, o candidato terá seu discurso e suas práticas submetidos ao interesse público como conceito justificador de suas práticas e políticas públicas, dirigidos à emancipação social, tanto do ponto de vista normativo quanto ético e constitucional.

Cumprindo o objetivo deste trabalho, no entanto, retomamos a comunicação pública como conceito norteador, identificando sua normatividade em

diferentes sistemas sociais que produzem comunicação sob a égide do interesse público, especificamente a comunicação do Estado democrático, a da sociedade civil, a do mercado, a das mídias e da imprensa e a das mídias digitais. Esses sistemas desencadeiam o debate público ao responderem ao agendamento de temas de interesse coletivo, tais como educação, saúde, emprego, violência, corrupção, entre outros. São temas mobilizadores dos poderes da república, da sociedade civil, da imprensa, das redes digitais e do mercado, que na medida de seus interesses participam e respondem ao debate público, inibindo-o ou fortalecendo-o com suas produções simbólicas.

Também os acontecimentos públicos (França & Oliveira, 2012; Quéré, 2011) suscitam e mantêm o debate público, como as tragédias ambientais de Mariana (2015) e Brumadinho (2019), os atos terroristas que assolam o mundo, os assassinatos raciais, tragédias sanitárias como a pandemia da covid-19, o incêndio da Boate Kiss (em Santa Maria-RS, em 2013), as eleições presidenciais e o impeachment; as guerras e outros acontecimentos que irrompem e desequilibram as rotinas políticas, sociais e midiáticas. A participação no debate público ocorre discursiva e simbolicamente, com a utilização de estratégias que procuram demonstrar o poder da interlocução, ou como modo de assumir responsabilidades ou tergiversar sobre estas. É o caso de empresas que prejudicam o meio ambiente (tema de interesse público), mas, ao mesmo tempo, divulgam campanhas publicitárias em sua defesa com objetivos institucionais e mercadológicos e, assim, tentam qualificar de forma espúria sua imagem pública.

De acordo com essa abordagem, é possível identificar na comunicação do mercado investimentos sobre temas de interesse público que, simultaneamente, beneficiarão interesses da sociedade e públicos específicos, mas principalmente, beneficiarão sua imagem pública, então associada à solidariedade (campanhas e vacinação) e à preservação da vida (campanhas contra as drogas, contra o câncer), por exemplo.

De outro modo, as democracias exigem que governos e instituições de Estado publicizem suas ações e estabeleçam relações por meio de sistemas poderosos de tecnologia e de profissionais, designados pela prescrição constitucional e a normatividade da comunicação pública. Significa entender que toda informação, propaganda, discurso político e produto comunicacional veiculados devem obedecer ao interesse público, mas evidentemente que o Estado resvala para disputas simbólicas e políticas em torno de seus projetos e, assim, evidencia a promoção de interesses privados devido à premência do poder, a projetos políticos e ao desejo de conquistar opiniões e imagem pública favoráveis. As premissas teóricas e legais (quer as oriundas da Constituição Federal de

1988 ou de legislação ordinária como as Leis da Transparência e de Acesso à Informação) nem sempre são respeitadas pelos governos democráticos e podem ser identificadas em produtos e discursos que desqualificam a democracia. Estudos sobre a democracia digital ou a referência ao “ódio à democracia” (Ranciére, 2014) ou o roteiro de “como as democracias morrem” (Levitsky & Ziblat, 2018) demonstram o percurso errático de governos democráticos contemporâneos que não obedecem à lógica ético-constitucional.

O acionamento de processos e de meios públicos de comunicação pelo Estado visa ampliar o pacto republicano da representação social. A execução deste objetivo está relacionada a políticas públicas que preveem a valorização e participação da sociedade. Essa desejável participação é proporcional à possibilidade de persuadir para os próprios projetos políticos, não necessariamente alinhados ao interesse público. As redes digitais e as plataformas permitem o estabelecimento de relações estáveis e comunicação contínua entre instituições do Estado e a sociedade. A transparência democrática e o acesso facilitado a informações e mapas de governança ampliam a esfera pública e a configuram como digital. Estas mudanças permitiram a criação do conceito *democracia digital*, que vem norteando a pesquisa do campo comunicação e política (Gomes, 2018).

A comunicação da sociedade civil está no âmbito da comunicação pública, por óbvio. Sua organização em torno de grupos, associações, sindicatos, identidades e redes visa à interlocução, visa pressionar os poderes estabelecidos no reconhecimento e na defesa de seus direitos, na demanda por melhorias de vida. Esse processo é realizado na esfera pública e a constitui, por meio de um amplo repertório de ações diretas, como as manifestações de rua, mas fundamentalmente alicerçado em comunicação, em busca de visibilidade e debate, com a produção de informações em redes digitais ou mídias radicais (Parker, 2018). Outra característica de comunicação da sociedade civil são as *redes de comunicação pública* constituídas por grupos a partir de temas de interesse comum. A tragédia da Boate Kiss possibilitou a formação de uma rede de familiares e amigos em busca de justiça para 242 vítimas fatais e mais de 600 feridos, sendo a maioria jovens universitários da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) (Kegler, 2016). Essa rede criou marcas para o não esquecimento da tragédia e desenvolveu práticas de manifestação visando chamar a atenção da Justiça e do poder público. Até 2021, ainda não obtiveram respostas. Porque o Estado pode ser impermeável à sociedade.

Por fim, a comunicação midiaticizada, que abrange um escopo diferenciado em tecnologia e objetivos. Se o interesse público é o ethos da imprensa e do jornalismo em que se pratica a comunicação pública, esse interesse tem outra configuração para o fascinante e contraditório mundo das mídias digitais, das

plataformas e dos conglomerados empresariais de mídia. O eixo atrator é a diversidade e a combinação de entretenimento e informação ininterrupta e acessível por dispositivos digitais facilmente acionados. As redes digitais criaram outro tipo de protocolo entre a realidade, a informação, os meios de comunicação tradicionais, a sociedade e os indivíduos, mantido pelo empoderamento de poder falar (sem nenhum pudor ético ou responsabilidade) com o objetivo de promover um personagem, ideia política ou preconceito. Estas redes digitais alteraram padrões de sociabilidade e da comunicação pública, intensificando as potencialidades democráticas da esfera pública. Mas também abrigam seu oposto: a proliferação de informações falsas e fake news transformou-se em novo vírus; a clausura de públicos em bolhas identitárias em nova forma de apartheid.

No epicentro de toda essa dinâmica está o interesse público, um conceito caro aos direitos humanos e às democracias, que justifica a opção moderna pelos regimes democráticos. Mas que também funciona como arma retórica dos grupos que o disputam, com sentidos às vezes diametralmente opostos. Na política tende a ser utilizado com fins eleitorais e legitimadora de práticas governamentais e dos representantes eleitos. A imprensa também utiliza o conceito para autorreferenciar suas práticas, reivindicando para si a fala de uma suposta opinião pública. Fato é que a associação simplória do conceito *interesse público* prejudica as instituições do Estado democrático e permite que interesses privados, individuais, familiares e religiosos se sobreponham ao interesse público. Até regimes autoritários podem procurar justificar censura e cerceamento de liberdades em seu nome do interesse público. Cabe assinalar que um Estado totalitário não exerce a comunicação pública mesmo que assim a denomine. A propaganda persuasiva ocupa o lugar da informação dirigida em favor de um projeto político, a participação será controlada, a censura será imposta e isso impede a realização do debate público.

A comunicação pública é uma conquista das democracias e das suas sociedades e, atualmente, os dispositivos digitais ampliam as possibilidades de comunicação, tanto da sociedade civil quanto das organizações do mercado, das instituições de Estado e da imprensa. A visibilidade, a participação e o debate público são potencialmente cada vez mais viáveis, mas também podem não ocorrer ou ocorrer de maneira sistematicamente distorcida.

Diante disso, a pesquisa em torno dessa temática necessariamente precisa tensionar as relações entre democracia e comunicação pública. A disponibilidade de novos dispositivos técnicos e o entendimento sobre novas práticas de comunicação permitem abordagens interdisciplinares, mas cabe citar alguns dos estudiosos que demarcaram o campo de estudos no Brasil, entre eles, as obras de Brandão et al. (2003), Duarte (2009), Matos (2016), Zémor (2009), que em

seus estudos valorizam a ideia da comunicação pública exercida pelo Estado e sua responsabilidade, bem como sua importância para qualificar a comunicação dos demais atores sociais.

PESQUISA, COMUNICAÇÃO E A VIDA EM MOVIMENTO

Nossa premissa teórico-metodológica neste trabalho é abordar a comunicação pública como um fenômeno social, dinâmico e essencialmente político, vinculado à definição, construção e defesa do interesse público (Weber et al., 2017). Nesse sentido, estudar temas que acionam esse conceito exige abordagens aliadas a perspectivas teórico-metodológicas relacionadas a princípios normativos capazes de identificar e analisar a trama entre o interesse público e os interesses privados, demarcada por acontecimentos, debates, relações, discursos e produtos comunicativos que afetam questões controversas.

Atualmente, os objetos de pesquisa podem ser analisados a partir do conceito de esfera pública ativa na complexidade das relações, práticas e debates delineados pela engenharia metodológica digital. A pesquisa de modo geral se submete, agradecida, à facilitação das tecnologias digitais que permitem identificar, mensurar e relacionar atores, relações, informações e temas de interesse público em debate. No entanto, teoricamente, o debate público aberto à participação, de intensa visibilidade, possibilitado pela democracia digital, não impede a falta de comunicação. Um paradoxo se impõe, na medida em que a esfera pública facilitada pelos dispositivos comunicacionais digitais pode não responder à comunicação e aos princípios republicanos. Assim, a liberdade absoluta no uso da palavra e a ocupação de espaços digitais, por exemplo, não estão necessariamente relacionadas a responsabilidade e civilidade próprias das democracias, como afirmam Maia et al. (2018), na apresentação do livro *Democracia em Ambientes Digitais: Eleições, Esfera pública e Ativismo*:

Um dos dilemas da democracia contemporânea diz respeito à convivência entre a crescente capacidade dos ambientes digitais para promover a participação política e, ao mesmo tempo, a incerteza quanto aos fins dessa participação. As democracias contemporâneas vêm sendo confrontadas com diversos ataques não democráticos, tanto no campo das práticas como no das ideias. (p. 7)

Nas recentes eleições presidenciais brasileiras (2018) e norte-americanas (2020) foi possível identificar o poder dos dispositivos digitais, nos quais o eleitor participou ativamente: a verdade foi relativizada (fake news) e a ofensa aos direitos humanos

e os preconceitos foram autorizados e utilizados até mesmo pelos candidatos à representação. A polarização inevitável acirrou a disputa, excluiu ou tornou debates em simulacros e marcou um embate histórico entre forças políticas que utilizam a própria democracia para enfraquecê-la ou fortalecê-la. Essas eleições mostraram que quem domina a máquina digital pode dominar o pleito.

A delimitação de um objeto de pesquisa relacionado à comunicação pública dependerá, inicialmente, do seu reconhecimento em um determinado contexto histórico específico. A partir disso, é preciso que ocorra um processo de identificação de atores e instituições envolvidas, assim como seus respectivos interesses. A identificação das contradições privado/público é essencial às análises sobre a comunicação pública exercida pelas instituições em regimes democráticos. Da mesma maneira, essa oposição importa na análise de debates existentes em torno de temas de interesse público com potencialidade para mobilizar instituições públicas, organizações privadas e a sociedade civil no exercício de seus respectivos interesses e poderes.

Um aspecto relevante é perceber se em torno do objeto há contencioso político (e qual sua magnitude), quais são os atores sociais envolvidos e os repertórios acionados, que podem ou não ser exclusivamente aqueles da esfera da comunicação (Tilly & Tarrow, 2007). Cabe identificar se o objeto está imerso em disputas de sentido ou conflitos sociais – e quase sempre está – e, então, importa perceber que, ao longo do tempo que durar uma controvérsia, os resultados de pesquisa sobre a comunicação poderão ser diferentes caso o recorte temporal ocorra sobre períodos de *normalidade social* ou de *conflito social*. É inegável que os períodos e temas durante o que se poderia chamar de *normalidade da vida* podem revelar muito sobre a comunicação de indivíduos e organizações. Mas a experiência nos mostra que os períodos de acirramento de disputa, os picos da controvérsia, são mais promissores teórica e empiricamente, para o desvelamento da natureza da comunicação de cada ator envolvido (Locatelli, 2014, 2015). Disputas abertas em torno da apropriação da *rés-pública*, especialmente quando o tempo é finito, quando há prazo para decisões políticas de caráter quase irreversível (tais como mudanças constitucionais, eleições ou impeachment), tornam indivíduos, organizações privadas e instituições públicas menos dissimuladas. Nesses momentos é mais perceptível sua natureza, estratégias e procedimentos para atingir objetivos, é mais evidente a relação entre seus discursos e ações para atingir resultados. Todos os repertórios de ação política e comunicação dos atores são acionados nesses momentos e, para o pesquisador, há mais espaço para perceber limites sobre o propósito e responsividade de cada um, do sentido de seus discursos, da qualidade dos argumentos e das convicções e militâncias.

Operacionalmente essa perspectiva não estática de pesquisa em comunicação pública requer objetividade na identificação e entendimento sobre as instituições públicas e os atores políticos e sociais, assim como seus objetivos, procedimentos, dispositivos e justificativas para estarem envolvidos em alguma disputa, em relação ao objeto de pesquisa e em cada momento da própria disputa. O ponto de partida para essa cartografia do poder mediada pela comunicação pode parecer típico da administração clássica e da comunicação organizacional com viés funcionalista: a princípio toda comunicação de um ator social – organização ou indivíduo, seja do mercado, do Estado ou da sociedade civil – é naturalmente estratégica (no sentido de coadunar-se com o objetivo e existência do próprio ator) e, simultaneamente, contém algum nível de interesse público, pois ele também é cidadão, parte da *civitas*, desde que suas demandas se enquadrem minimamente aos princípios e requisitos de uma democracia liberal (Locatelli & Weber, 2011).

Normativamente, a perspectiva aqui defendida de comunicação pública está claramente inserida em um registro forte de democracia, especificamente o da democracia participativo-deliberativa, já que a comunicação é realizada com o objetivo estratégico de disputar na esfera pública o sentido dos problemas que indivíduos e organizações julgam ser legítimos, mas que, por sua natureza, afetam cidadãos que precisam de soluções fora de seu próprio alcance. Trata-se, portanto, de problemas que tentam submeter sua suposta justiça e legitimidade ao escrutínio público, por meio de diversas formas (mais ou menos legítimas), e se sobreviverem a outros interesses e argumentos poderão alçar à desejada condição de problema público em um momento específico do tempo; poderão ser recepcionados pela tomada de decisão governamental como um problema público, tipificados como interesse público, institucionalizados e contemplados sistematicamente por políticas públicas, até estabilizarem-se como dados no âmbito da cultura (Gomes & Maia, 2008; Habermas, 1997; Mansbridge et al., 2010).

Nessa modelagem torna-se menos relevante ter como objetivo de pesquisa rotular se a comunicação de cada ator é ou não pública, cotejando-a com um conceito preestabelecido pela literatura, ou inferir qual seria seu grau, cotejando-a com outras práticas. O que importa de fato é se a comunicação se torna mais ou menos pública ao longo do tempo da disputa; como se comporta no jogo político diante dos fatos sociais, dos argumentos dos demais atores, dos acontecimentos midiáticos e diante do Estado. Significa identificar, enfim, se as sucessivas comunicações produzidas pelos atores e lançadas no espaço público contribuem para ampliar ou limitar a transparência, a *accountability*, a participação e, portanto, o próprio debate e deliberação. O comportamento

dessa trajetória de disputa, em pleno debate, é que define a intensidade do adjetivo público que a palavra comunicação merece receber nessas situações, para, juntas, configurarem um novo conceito substantivo, com duas palavras e um único sentido: comunicação pública.

A DIALÉTICA FÁTICO-NORMATIVA: ARMADILHAS DO SER E DO DEVER SER

Já mencionados no início do texto, vários fatores têm potencial para afetar e perturbar os processos e resultados da pesquisa empírica e evidentemente devem ser considerados em uma modelagem rigorosa. Chamamos a atenção especialmente para um destes: a permanente tensão entre as fronteiras dos planos fático e normativo, tanto na vida cotidiana dos atores quanto na produção da comunicação sobre essa vida e na sua interpretação, através da pesquisa. Se não forem postos sob intensa vigilância, especialmente na falta de dados e lacunas de um ou de outro, ser e dever podem ser tratados como se equivalentes fossem para cumprir os requisitos das narrativas científicas, fragilizando os resultados da pesquisa.

De forma simples, compreende-se aqui o ser a partir do perceptível aos sentidos, ao observável, ao fenomenológico, ao ente que se manifesta de forma visível do ser no presente, para usar a terminologia de Heidegger (2015). Compreende-se o normativo como a expressão do dever ser, do desejável; uma possibilidade, reivindicação ou imposição formalizada por algum consenso coletivo anterior de como o ente ou entes deveriam se apresentar ao mundo. Não se pode esquecer que a norma é objeto de permanente disputa por distintos grupos e sua força varia conforme a própria institucionalidade, quer no campo da Cultura ou do Direito, por exemplo. Nesta perspectiva, o normativo e o fático estão em permanente tensão e retroalimentação por grupos da sociedade que disputam o hiato que vai da permanência das *coisas no estado em que estão* até a mudança radical apontada pela própria norma. Logo, o tempo tem um papel decisivo nesse processo. O presente, a manifestação observável do ente, carrega em si mesmo suas experiências históricas, fáticas e normativas, mas antecipa em alguma medida a expectativa do futuro. Parece racional que o ente em situação de hegemonia agarre-se ao presente, ao ser, aceitando algum dever ser desde que ele se dê em um sentido e em uma velocidade que o permitam transmutar-se para o novo mundo sem perder o *status quo*. De outro modo, para entes insatisfeitos com o presente e sua continuidade, a mudança é urgente: agarrando-se cognitivamente ao devir, à norma, procuram questionar o presente antecipando o futuro na maior velocidade possível. Eis aqui a chave política, reivindicatória, que o normativo exerce sobre o comportamento, funcionando como um deflagrador de conflitos.

Para Esteves (2011), a comunicação pública abrange as dimensões normativa e fática que incidem sobre as formas de sociabilidade e do debate público. O autor entende que a expressão fática ou empírica “da dimensão ético-moral é muito incerta e esporádica”, passível de questionamento, e “revela uma outra forma de afirmação daquilo que é negado pela realidade empírica: o exercício crítico sobre o espaço público e a opinião pública” (p. 185). Estudar a comunicação pública é mobilizar os princípios de análise do paradigma “esfera pública” (Habermas, 1997) analisar o funcionamento desta esfera pública a partir dos critérios de publicidade, crítica e debate que são fortalecidos pelos princípios oferecidos por Esteves (2011, p. 211): publicidade, acessibilidade, discutibilidade e racionalidade. Portanto, não parece haver sentido em falar em comunicação pública (sequer em seu sentido mais liberal) quando envolve atores antidemocráticos ou que coloquem em risco a própria democracia, mesmo se ocorrerem em ambientes identificados como democráticos.

A tensão fático-normativa afeta potencialmente a pesquisa em três momentos claros: na concepção, na estruturação e na operacionalização do projeto, entendidos esses momentos não como sequenciais, mas simultâneos, embora evidentemente um deles se sobressaia em cada momento. A concepção não diz respeito estritamente a ideias e insights que levam a um projeto, mas sim ao processo permanente de criação e recriação que se refere à forma como o pesquisador estrutura a própria forma de perceber, pensar e entender a vida, bem como perceber, pensar e entender o que emana do objeto em estudo e o afeta. A dimensão de estruturação da pesquisa é semelhante ao de sua concepção, no sentido de enquadrar o entendimento, a cognição do pesquisador. A diferença é que nesta fase as questões já estão elaboradas na forma de conceitos e o desafio está nas escolhas de fundamentos teóricos, reconhecendo que eles conduzem e induzem a operacionalidade e incidem sobre os próprios resultados da pesquisa. No caso da pesquisa sobre comunicação pública em situações de conflito social ou político, as escolhas teóricas que mais afetam e direcionam os trabalhos são aquelas que definem os conceitos democracia, interesse público e comunicação pública. A fase operacionalização diz respeito a como abordar do modo mais seguro e coerente a vida em movimento, considerando sua complexidade, dinâmica e seu caráter errático. A dificuldade é perceber o que em geral se denomina realidade (com todos os problemas que o termo acarreta), entendida aqui pela relação de infinitos seres que se manifestam fenomenologicamente como entes, sujeitos a *trade offs* fáticos e normativos dos demais entes, operados no campo das culturas. Ademais, a realidade está aí a despeito dos pesquisadores e de sofisticados instrumentos digitais para sua mensuração: observar, narrar e interpretar são, em si, constitutivos de uma nova realidade.

Em síntese, quando se pesquisa empiricamente a comunicação pública, é preciso perceber as próprias conclusões sobre o normativo desejável, o fático percebido, e compreender que os planos fáticos e normativos são também acionados pelos atores envolvidos nos processos e reveladores de suas estratégias no jogo político.

Talvez, um dos maiores riscos do pesquisador – capaz de induzir a erro no modo de olhar e apreender seu objeto de pesquisa – seja a sedução pela naturalização ou idealização da vida, a ingenuidade e o engajamento militante, que podem induzir, antecipar ou perseguir resultados, com a consequente absolvição ou condenação prévias e arbitrárias do comportamento do outro em relação a escolhas normativas específicas. Outro risco importante reside na impossibilidade de se obter dados e do quanto essa insuficiência distorce ou impede a compreensão do fático. A oferta de mecanismos de captura, armazenamento e classificação de dados não justifica mais o uso parcial e mínimo de informações. Cabe ainda ressaltar os problemas analíticos causados por narrativas em que as lacunas do ser são cobertas pelo dever ser, disponíveis na literatura, em bases de dados, repositórios e no acesso à produção científica, gerando resultados evidentemente frágeis e preconcebidos. Se não percebidos e adequadamente tratados, esses aspectos tendem a resultar em trabalhos fragmentados e, no limite, dispensáveis para o acúmulo de conhecimento, porquanto refletem mais os desejos do pesquisador sobre o objeto do que o olhar científico sobre as dinâmicas do próprio objeto de estudo.

ESFERA PÚBLICA, A BASE ANALÍTICA

Conforme exposto, Esteves (2011) propõe que a compreensão do espaço público contemporâneo requer atenção especial para suas duas estruturas complexas: as dimensões factual e normativa da comunicação. A primeira com estruturas objetivas (especialmente as mídias e seus conteúdos) e a segunda em seu sentido ético-moral. Afirma:

Trata-se de dimensões complementares, mas entre si ligadas de forma tensional, no sentido de que nenhuma delas recobre inteiramente a realidade actual do espaço público e que, ao mesmo tempo, existe como que uma competição pela supremacia entre elas (p. 294)

Essa constatação, associada a premissas anteriores que envolvem o cenário sócio-histórico no qual a comunicação pública de fato ocorre, remete a uma

questão decisiva a ser respondida pelo pesquisador: que modelo teórico-metodológico seria capaz de sustentar sem grandes contradições tantas variáveis? Em nosso entender, uma escolha de grande potencial são as pesquisas em torno da teoria da esfera pública de recente tradição habermasiana, tais como as de Habermas (1997), Esteves (2003, 2005, 2011), Gomes e Maia (2008), Maia (2012) e Mendonça (2016a, 2016b). Trata-se de uma teoria social, em seu sentido amplo, na qual a comunicação é central para o entendimento e explicação da vida social e política, e não um fenômeno exógeno, esporádico e funcional para instituições e atores políticos e sociais. É ainda uma teoria que oferece caminhos reflexivos, porosidade e conexões seguras para trânsitos interdisciplinares em torno de temas em geral caros à pesquisa em comunicação pública, como democracia e interesse público, poder, cidadania, movimentos sociais e sociedade civil, identidades, representações e lutas por reconhecimento. Essa perspectiva teórica também oferece interessantes vínculos com temáticas do campo jornalístico (função social, agendamento, acontecimento etc.), assim como da área da comunicação organizacional e da propaganda (públicos, opinião pública, imagem pública etc.). Além disso, contempla teoricamente todas as formas de comunicação, da conversação interpessoal às redes sociais e, evidentemente, os meios de comunicação de massa, ditos convencionais em relação às mídias digitais.

Em termos práticos, a partir dessa referência social sistêmica centrada na comunicação, em cada situação estudada é preciso montar o cenário sócio-histórico, cartografar atores e seus interesses, alinhar e confrontar os fatos sociais vinculados. Estes fatos estão associados a disputas objetivas nos planos político, cultural, social, institucional e contemplam fatos comunicativos em torno de cada episódio que compõe a disputa ao longo do tempo. É necessário, então, identificar como a comunicação atua na construção e na solução – ou não – do próprio conflito. A complexidade da pesquisa reside nessa amplitude de relações, fatos e conflitos que mobilizam públicos, a sociedade, instituições políticas, meios de comunicação e mídias digitais.

Assim, na compreensão da intersecção de fatos sociais e políticos x fatos comunicativos, entendemos que algumas questões e variáveis deveriam ser necessariamente identificadas e analisadas, sob o risco de afetar a modelagem e os resultados de uma pesquisa, especialmente os seguintes:

- Políticas públicas de comunicação;
- Sistemas e estruturas de comunicação em instituições públicas;
- Sistemas públicos de comunicação em radiodifusão;
- Plataformas digitais, sites e mídias digitais;
- Produtos comunicacionais gerados por órgãos estatais;

- Campanhas de interesse público de organizações públicas e privadas;
- Acontecimentos públicos (políticos, sociais, ambientais etc.);
- Debates públicos sobre temas que afetam toda a sociedade (saúde, eleições, educação, aborto etc.);
- Redes de comunicação pública (organização da sociedade em torno de temas vitais);
- Opinião pública e opinião de públicos;
- Reputação e imagem pública;
- Imprensa e interesse público;
- Publicidade e propaganda governamental;
- Eventos e atos públicos;
- Discursos de atores e dirigentes políticos,
- Comunicação dos poderes executivo, legislativo e judiciário.

A escolha e a delimitação desses objetos de pesquisa dependem de problematização dos temas e fatos sociais e políticos vinculados, e, neles, são privilegiados principalmente os seguintes aspectos:

- A delimitação do conflito a ser estudado quanto a sua abrangência e implicações sociais, política, culturais e comunicacional;
- A identificação dos atores envolvidos direta ou indiretamente, considerando sua natureza, interesses e poder de intervenção no âmbito político, econômico, social e comunicativo;
- O espírito do tempo em que o conflito ocorre (regime político, socialidades, diferenças culturais etc.);
- O estado de ânimo do público e grupos sociais envolvidos (reivindicatório, participativo, submisso, atuante etc.);
- A potência do tema em si quanto a sua capacidade de provocar sensibilidades, práticas religiosas, controvérsias morais e políticas, entre outras;
- O potencial de consenso e conflito que o tema carrega à luz da história, da política e da cultura, tendo em vista interesse dos atores em participar do debate público;
- O tempo, a duração prevista para o fechamento de uma rodada específica de tomada de decisão em torno do problema público (interesses e agendas de atores e instituições);
- O repertório de ações dos atores, do lobby à violência, as estratégias de comunicação e ocupação de espaços de visibilidade;
- A reconstrução da trajetória do conflito e identificação quanto aos fatos sociais mais relevantes ocorridos no período analisado;
- O comportamento dos atores durante o desenvolvimento do conflito e as consequências das decisões e as possibilidades de reversibilidade dessas.

Sob outra perspectiva, a identificação e a problematização de fatos sociais e políticos são instâncias constitutivas de um objeto de pesquisa, assim como os fatos comunicativos delimitam as hipóteses de trabalho e a metodologia que residem especialmente na relevância dos seguintes aspectos:

- Realização de cartografia de todas as formas de comunicação relacionadas ao objeto de pesquisa: da pichação ao Twitter; do discurso à ocupação de espaço na imprensa;
- Análise das formas de comunicação mais utilizadas pelos principais atores dos processos, ou seja, aquelas com maior potencial para afetar a esfera pública;
- Cotejamento da trajetória comunicativa de cada ator com os fatos sociais nos quais está envolvido para perceber se existe correlação entre *gaps* de comunicação, silêncios, distorções sistemáticas, mudança de posições e o sentido destas;
- Identificação da capacidade de comunicação de atores e instituições para interferir nos processos sociais; cotejamento entre dados empíricos e o modelo normativo deliberativo escolhido, indicando a existência de patologias comunicativas como a persuasão, a distorção sistemática, a manipulação e a omissão.

O desenho metodológico e os instrumentos escolhidos para a seleção, captura, classificação e combinação de dados vinculados ao objeto de pesquisa podem privilegiar a análise de conteúdo, análise de discurso, enquadramentos discursivos, entrevistas, estudo de casos etc. É possível, entretanto, apontar riscos significativos em três procedimentos muito usuais em pesquisas na área, especificamente: (1) a aplicação das metodologias análise de conteúdo e análise de discurso quando a comunicação pública é abordada como um fato isolado e reduzida aos produtos comunicacionais; (2) a utilização de técnicas de entrevista como procedimento único para compreender interesses e a perspectiva estratégica de organizações; e (3) a generalização de resultados obtidos por meio de estudo de caso sobre os supostos efeitos comunicação, com tendência de superestimar e distorcer o próprio conceito de comunicação pública, que abrange, necessariamente, a comunicação entre muitos públicos, atores e fatos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo abordou questões teórico-metodológicas pertinentes à pesquisa que tem na comunicação pública, no interesse público e na democracia seu eixo teórico normativo e cujos resultados procuram inferir sobre a natureza da comunicação pública e da democracia quando submetidas a exercícios de

poder. A especificidade atribuída à comunicação pública permitiu ressaltar a complexidade do conceito e suas interfaces com a comunicação política e a comunicação governamental.

A pesquisa neste campo de estudos tem sido notadamente empírica e responde à dimensão fática da comunicação pública, na medida em que discute acontecimentos, discursos e produtos comunicacionais com a realidade e a vida. Mas o faz, via de regra, balizada por uma dimensão normativa desses mesmos fenômenos. Sob essa perspectiva, os objetos empíricos são definidos por acontecimentos públicos (políticos, sociais, ambientais, eleitorais, governamentais); debates públicos sobre temas de interesse vital à vida social e política; por relações entre o Estado, imprensa, mídias (massivas e digitais) e a sociedade; por estratégias e produtos comunicacionais desenvolvidos por instituições públicas e privadas que procuram afetar a definição do interesse público.

Nessa perspectiva, o artigo indica alguns aspectos passíveis de atenção para o planejamento e o desenvolvimento da pesquisa empírica na área. Como questão de fundo, ao longo de todo o processo está o fato de que objetos e pesquisador se encontram num processo dialético entre facticidade e normatividade que podem criar armadilhas entre as perspectivas do *ser* e do *dever ser*, devido à complexidade gerada por conflitos comunicacionais – públicos e privados – que ocorrem e alteram ambientes democráticos. Essa tensão afeta todas as fases da pesquisa – a concepção, a estruturação e a operacionalização – e exige reflexão permanente do pesquisador sobre como pensa o objeto e percebe cognitivamente a vida, se prioriza formas fáticas ou normativas ou sequer percebe suas diferenças, misturando-as na conveniência do processo e das narrativas acadêmicas.

Uma segunda questão diz respeito ao reconhecimento prévio de que a forma como teoricamente o pesquisador percebe a sociedade em que seu objeto está inserido afeta e até mesmo induz a resultados específicos. Avaliamos como mais promissoras as perspectivas teórico-metodológicas que permitem inserir os efeitos dinâmicos das interações políticas e comunicacionais entre os distintos atores envolvidos nas controvérsias públicas. Ou seja, a escolha de modelos que viabilizem apenas retratos estáticos da comunicação e seus efeitos em momentos específicos das disputas ao longo do tempo podem ser insuficientes para se compreender processos sociais complexos. Assim, percebemos que modelos teórico-metodológicos inspirados na teoria da esfera pública da recente tradição habermasiana têm se mostrado bastante promissores, particularmente por ser uma teoria social que coloca a comunicação como elemento central e não um fenômeno estocástico nas relações entre instituições e atores políticos e sociais; por ter um natural diálogo com a política e pela capacidade de sustentar sem grandes contradições tantas variáveis.

Terceiro, a cartografia dos atores que disputam a esfera pública em torno de temáticas em estudo – e de seus poderes sobre a sociedade – é uma etapa necessária para se compreender a natureza da comunicação produzida por cada um e suas interações na esfera pública. A identificação dos acontecimentos sociais e políticos que acionam, realimentam e delimitam as disputas, especialmente nos intervalos entre os tempos de normalidade e de conflito, e seu cotejamento com os acontecimentos comunicativos e o modelo normativo escolhido podem gerar indicadores robustos para mensurar a qualidade da comunicação pública e da democracia em questão. Além disso, podem apontar patologias como a persuasão, as distorções sistemáticas, a manipulação e a omissão em relação ao interesse público.

Ou seja, o potencial dessa metodologia de pesquisa reside em seu caráter não reducionista e dinâmico das relações e fatos sociais, ao considerar analiticamente não apenas fatos e atores isolados, mas as sucessivas interações produzidas por meio da comunicação em uma disputa pelo interesse público. Sua aplicabilidade considera o contexto, o objeto em disputa, o interesse e o poder dos atores sociais, políticos e midiáticos, a comunicação e o tempo disponível até a tomada de decisão sobre temas de interesse público. A análise dos processos intrínsecos ao debate público exige que seja acionada a percepção sobre a comunicação de cada ator e as possibilidades de relacioná-la à ampliação da transparência, da *accountability*, da participação e do debate público, identificando se a estratégia de cada um encaminha soluções passíveis de consensos de qualquer natureza, ou, ao contrário, se fecha para defender posições particulares.

Por fim, a principal crítica aos modelos normativos desta natureza recai sempre em uma suposta idealização da sociedade, especialmente no altruísmo esperado dos atores em busca do bem comum. Cabe lembrar, no entanto, que todo modelo – normativo ou não – é simultaneamente redução e simplificação da realidade. Ao abordar a comunicação, cada trabalho depende fundamentalmente da forma como essas dimensões são acionadas pelo pesquisador e pelos atores sociais, na pesquisa, observados os aspectos relacionados à teoria sobre comunicação pública e sua vinculação com a democracia. Daí os desafios permanentes que se apresentam ao pesquisador na percepção inicial do problema, na definição conceitual do projeto e na execução propriamente dita. ■

REFERÊNCIAS

- Arendt, H. (1999). *A condição humana*. Forense Universitária.
- Bobbio, N. (1986). *O futuro da democracia: Uma defesa das regras do jogo*. Paz e Terra.
- Brandão, E., Matos, H., & Martins, L. (2003). *Algumas abordagens em comunicação pública*. Casa das Musas.

- Duarte, J. (Org.). (2009). *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. Atlas.
- Esteves, J. J. P. (2003). *Espaço público e democracia: Comunicação, processo de sentido e identidade social*. Ed. Unisinos.
- Esteves, J. P. P. (2005). *Espaço público e os media: Sobre comunicação entre normatividade e facticidade*. Colibri.
- Esteves, J. J. P. (2011). *Sociologia da comunicação*. Fundação Calouste Gulbenkian.
- França, V., & Oliveira, L. (Orgs.). (2012). *Acontecimento: Reverberações*. Autêntica.
- Gauthier, G. (1991). Éthique, communication publique et société. In M. Beauchamp (Org.), *Communication publique et société : Repères pour la réflexion et l'action* (pp. 52-101). Gaëtan Morin.
- Gomes, W. (2018). *A democracia no mundo digital: História, problemas e temas*. Ed. Sesc.
- Gomes, W., & Maia, R. C. M. (2008). *Comunicação e democracia: Problemas e perspectivas*. Paulus.
- Habermas, J. (1997). *Direito e democracia: Entre facticidade e validade*. Tempo Brasileiro.
- Heidegger, M. (2015). *Ser e tempo*. Vozes.
- Kegler, B. (2016). *Redes de comunicação pública, visibilidade e permanência do acontecimento público tragédia Kiss (Santa Maria, Brasil, 2013)* [Tese de doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul]. Repositório Digital da UFRGS. <https://bit.ly/3LPd73b>
- Levitsky, S., & Ziblat, D. (2018). *Como as democracias morrem*. Zahar.
- Locatelli, C. (2014). *Comunicação e barragens: O poder da comunicação das organizações e da mídia na implantação de hidrelétricas*. Insular.
- Locatelli, C. (Org.). (2015). *Barragens imaginárias: A construção de hidrelétricas pela comunicação*. Insular.
- Locatelli, C., & Weber, M. H. (2011). A comunicação estratégica entre a cidadania e a construção de barragens no Brasil. In V. Morigi, I. Girardi, & C. Almeida (Orgs.), *Comunicação, informação e cidadania: Refletindo práticas e conceitos* (pp. 133-160). Sulina.
- Maia, R. (2012). *Deliberation, the media and political talk*. Hampton Press.
- Maia, R., Prudencio, K., & Vimieiro, C. (Orgs.). (2018). *Democracia em ambientes digitais: Eleições, esfera pública e ativismo*. EDUFBA.
- Mansbridge, J., Bohman, J., Chambers, S., Estlund, D., Føllesdal, A., Fung, A., Lafont, C., Manin, B., & Martí, J. L. (2010). The place of self-interest and the role of power in deliberative democracy. *The Journal of Political Philosophy*, 18(1), 64-100. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9760.2009.00344.x>
- Matos, H. (2016). *Pesquisas em comunicação pública e política: Vertentes teóricas e metodológicas*. ECA-USP.

- Mendonça, R. F. (2016a). Antes de Habermas, para além de Habermas: Uma abordagem pragmatista da democracia deliberativa. *Sociedade e Estado*, 31(3), 741-768. <https://doi.org/10.1590/s0102-69922016.00030009>
- Mendonça, R. F. (2016b). Mitigating systemic dangers: The role of connectivity inducers in a deliberative system. *Critical Policy Studies*, 10(3), 171-190. <https://doi.org/10.1080/19460171.2016.1165127>
- Parker, M. X. (2018). *Visibilidade, deliberação e afetos: Comunicação e política nas ocupações da UFRGS em 2016* [Tese de doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul]. Repositório Digital da UFRGS. <https://bit.ly/351HLoX>
- Quéré, L. (2011). A individualização do acontecimento no quadro da experiência pública. *Caleidoscópio*, 10, 13-37.
- Ranciére, J. (2014). *O ódio à democracia*. Boitempo.
- Rolando, S. (2010). *La comunicazione pubblica per una grande società: Ragioni e regole per un migliore dibattito pubblico*. ETAS.
- Tilly, C., & Tarrow, S. (2007). *Contentious politics*. Paradigm.
- Weber, M. H. (2020). Balizas do campo comunicação e política. *Tríade*, 8(18), 6-48. <https://doi.org/10.22484/2318-5694.2020v8n18p6-48>
- Weber, M. H., Pfeifer, M., & Locatelli, C. (Orgs.). (2017). *Comunicação pública: Práticas e pesquisas*. Insular.
- Zémor, P. (2009). As formas da comunicação pública. In J. Duarte (Org.), *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público* (2a ed., pp. 214-245). Atlas.

Artigo recebido em 5 de abril e aprovado em 10 de junho de 2021.

