

Comunicação pública e transparência: questões conceituais para a pesquisa

Public communication and transparency: conceptual questions for research

Comunicación pública y transparencia: preguntas conceptuales para la investigación



Carlos Locatelli

- Doutor em Comunicação e Informação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
- Professor e atual coordenador (2024-2026) do Programa de Pós-Graduação em Jornalismo da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGJor/UFSC).
- Líder do grupo de pesquisa CNPq Núcleo de Comunicação Pública e Política (Nucop).
- Coordenador do Observatório da Comunicação Pública (OBCOMP)
- Jornalista
- E-mail: locatelli.jor@gmail.com



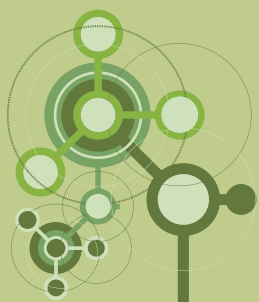
Ana Javes Luz

- Doutora em Comunicação e Informação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPG-COM/UFRGS)
- Diretora Executiva da Pinacoteca do Ceará.
- Coordenadora Institucional do Observatório da Comunicação Pública (OBCOMP).
- Pesquisadora do Núcleo de Comunicação Pública e Política (Nucop) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT.DD)
- Jornalista
- E-mail: anajaves@gmail.com



Caroline Pecoraro

- Pós-doutoranda em Comunicação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio)
- Mestre e Doutora em Comunicação pela PUC-Rio.
- Pesquisadora do INCT-DX, do INCT.DD e do Grupo de Pesquisa em Comunicação, Internet e Política da PUC-Rio (COMP).
- Jornalista
- E-mail: carolpecoraro@gmail.com



RESUMO

Este trabalho discute as interpretações predominantes no Brasil sobre comunicação pública e transparência em busca de regularidades, diferenças e complementaridades. Percebe-se nos autores estudados a tendência de ancorar os conceitos às perspectivas participativo-deliberacionistas de democracia e empoderamento da sociedade civil. Nota-se que, ao escolherem um dos conceitos como centrais à abordagem, tendem a considerar o outro dado. Conclui-se que modelagens teóricas que incorporem uma relação conceitual dual podem responder de forma mais robusta a questões que envolvam transparência e comunicação pública.

PALAVRAS-CHAVE: COMUNICAÇÃO PÚBLICA • TRANSPARÊNCIA • DEMOCRACIA.

ABSTRACT

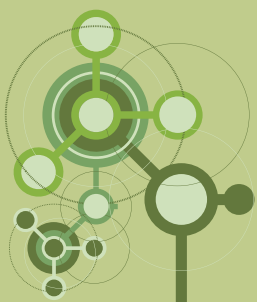
This study discusses the Brazilian hegemonic interpretations of Public Communication and Transparency in search of regularities, differences, and complementarities. Authors tend to anchor the concepts to the participatory-deliberative perspective of democracy and the empowerment of civil society. Furthermore, they tend to take the other as given when choosing a concept as central to their approach. This study concluded that theoretical models that incorporate a dual conceptual relationship can more robustly respond to issues involving Transparency and Public Communication.

KEYWORDS: PUBLIC COMMUNICATION • TRANSPARENCY • DEMOCRACY.

RESUMEN

Este trabajo discute las interpretaciones hegemónicas en Brasil de la comunicación pública y la transparencia en busca de regularidades, diferencias y complementariedades. Existe una notable tendencia entre los autores a anclar los conceptos a la perspectiva participativa y deliberacionista de la democracia y el empoderamiento de la sociedad civil. Además, se observa que al elegir uno de los conceptos como central del enfoque, tienden a dar por sentado el otro. Se concluye que los modelos teóricos que incorporan una relación conceptual dual pueden responder con mayor solidez a cuestiones que involucran transparencia y comunicación pública.

PALABRAS CLAVE: COMUNICACIÓN PÚBLICA • TRANSPARENCIA • DEMOCRACIA.



INTRODUÇÃO

Comunicação pública e transparência são conceitos que conquistaram muito espaço nos campos acadêmico, governamental, tecnológico, mercadológico, jurídico e social nos últimos anos, sobretudo a partir de mudanças legais e do imenso potencial de uso de tecnologias digitais em torno dessas atividades por governos, organizações e cidadãos.

No Brasil, por força legal, especialmente a partir da publicação da Lei de Acesso à Informação (LAI), em 2011, mas também por requerimentos do mercado, a transparência foi interpretada e incorporada em distintos graus por organizações públicas e privadas, abrindo espaços nas suas estruturas e hierarquias, modificando a cultura organizacional e, de certa forma, atestando o quão democráticas são as práticas, produtos e processos de cada uma.

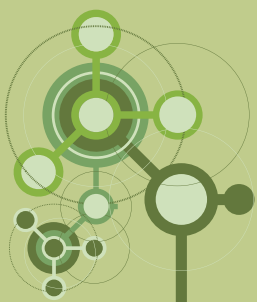
Paralelamente, outro fenômeno semelhante, centrado no conceito de comunicação pública, estava acontecendo sobre os mesmos atores e campos, mas com sementes lançadas um pouco antes, especialmente a partir da década de 1990. Embora do ponto de vista dinâmico tenha o mesmo princípio moral ao da transparência – o dever das organizações apresentarem à sociedade informações sobre os assuntos que potencialmente a afetam –, o florescimento e a disseminação de uma noção particular de comunicação pública no Brasil não decorrentes de imposições legais, mas sim de dois fatores inter-relacionados. São eles: uma efervescente produção acadêmica no campo da comunicação, e a implantação efetiva dessas ideias com a participação de pesquisadores na definição e na gestão das redes de comunicação de governos.

Partindo desses aspectos e das reflexões recentes dos autores deste artigo em torno da temática, expressas especialmente em Locatelli (2023), Weber e Locatelli (2022), Luz (2021), Weber e Luz (2017) e Pecoraro (2018, 2019), o trabalho faz uma revisão de literatura voltada, em grande medida, à produção acadêmica brasileira, investigando a existência de relações entre comunicação pública e transparência, em busca de regularidades, diferenças e complementaridades conceituais.

O artigo está estruturado em três partes, afora esta introdução. Na primeira, discute-se o conceito de comunicação pública, em particular sua inserção na agenda de pesquisa brasileira, e depois procura-se demonstrar como o conceito de transparência pública aparece de forma mais recorrente na literatura brasileira de comunicação pública. Na segunda parte, aborda-se o conceito de transparência pública com foco em suas áreas e ênfases, e depois como no item anterior, investiga-se como o conceito de comunicação pública aparece na literatura brasileira de transparência pública. Por fim, a título de reflexão, o terceiro bloco apresenta proximidades e distanciamentos conceituais entre os conceitos de transparência e de comunicação pública.

COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Atrelado à teoria democrática, comunicação pública é um conceito passível de interpretação na sociologia, na ciência política e nas teorias da comunicação, servindo a diferentes abordagens teóricas, sendo que sua complexidade surge no momento em que aborda questões empíricas (Weber, 2007). Conforme será visto a seguir, atualmente, na literatura de referência brasileira, o conceito é majoritariamente trabalhado associado à abordagem de temas de interesse público com vistas a promover o debate público, a participação social e a cidadania.



Comunicação pública na agenda de pesquisa brasileira

Uma das referências pioneiras no campo da comunicação, Zémor (2009, p.214) afirma que a comunicação pública “assume diferentes formas ligadas às missões das instituições públicas”, entre elas a de disponibilizar informação, estabelecer relação e diálogo em torno dos serviços públicos, tornar as instituições conhecidas, conduzir campanhas de informação e de comunicação e viabilizar o debate público em torno de processos decisórios.

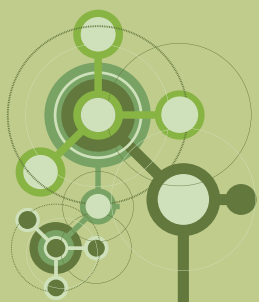
Nessa definição, que predominou por muitos anos na pesquisa brasileira, a aplicação do termo fica restrita à comunicação produzida pelas instâncias oficiais da administração pública, isto é, do Estado. Uma visão mais abrangente encontra-se em Brandão (2009). Para a autora, a comunicação pública pode ser caracterizada a partir das áreas de conhecimento, das atividades profissionais ou das suas funções, podendo ser classificada em: comunicação organizacional (a comunicação no interior das organizações e entre elas e seus públicos); comunicação científica; comunicação da sociedade civil; comunicação do Estado ou governamental; e comunicação política.

Matos (2009; 2011) apresenta uma noção cidadã ao compreender a comunicação pública como um espaço de debate, de negociação e de tomada de decisões instaurado na esfera pública, que exige a participação de todos os segmentos da sociedade (Estado, terceiro setor, mídia, empresas etc.), não apenas como receptores, mas também como sujeitos ativos no processo comunicacional. E entendimentos similares são apresentados por Duarte (2009), Haswani (2011) e Koçouski (2012). Para Duarte (2009, p. 61), a comunicação pública tem como prerrogativa endereçar o processo comunicacional na direção do cidadão, garantindo o direito à informação e à expressão, o diálogo e o estímulo à participação.

Na mesma linha, Haswani (2011, p. 82) defende que a comunicação pública tem o intuito de promover um processo de crescimento civil e social a partir da interação de atores públicos e privados, ativando a relação entre Estado e cidadãos. E Koçouski (2012, p. 92) afirma que a comunicação pública “tem como objetivos promover a cidadania e mobilizar o debate de questões afetas à coletividade, buscando alcançar, em estágios mais avançados, negociações e consensos”.

A associação entre comunicação pública e o exercício da cidadania é o caminho predominante na atualidade brasileira (Liedtke; Curtinovi, 2016). Nesse sentido, a comunicação pública é a instância do debate público que permite mobilizar a comunicação institucional do Estado, a comunicação midiática e a comunicação da sociedade em torno dos temas de interesse público, sendo essas comunicações “capazes de gerar disputa de opiniões, ações coletivas, associações, mobilizações consequentes ou não” (Weber, 2017, p. 29).

Weber e Locatelli (2022) apontam que estudos empíricos relacionados ao conceito comunicação pública enfrentam grandes desafios teórico-metodológicos para sua realização, 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 (e) da dificuldade em estabelecer relações mais sólidas entre resultados de pesquisas e demandas da ciência e da sociedade. Por fim, se é evidente que toda ação de comunicação produzida por um governo democrático é passível de ser classificada quanto a seu inevitável caráter público, Weber e Luz (2017) alertam que é importante “identificar os limites dessa Comunicação Pública, ou seja, sua capacidade de promover o debate público”.



O conceito de transparência pública na literatura brasileira de comunicação pública

Apesar do termo “transparência” aparecer na maioria dos textos referenciados, em alguns casos – Brandão (2009, p. 9 e 19), Curvello (2009, p. 201) e Rolando (2011, p.35) – ele é citado como um substantivo, e não como um conceito, sem referência ao acúmulo teórico e empírico da área, especialmente no que tange à sua verificação nas ações empreendidas por organizações públicas e privadas. Nos textos de Koçouski (2012) e Matos (2009; 2013) o termo transparência não é citado, exceto em Matos (2011), em que a autora destaca que, para Pierre Zémor, transparência é um requisito da boa comunicação das instituições públicas, mas sem apresentar qual entendimento de transparência é adotado para permitir tal assertiva (Matos, 2011).

Haswani (2011), ao discorrer sobre a publicidade do Estado, afirma que publicidade é um componente indispensável no contexto das instituições políticas de regimes democráticos. Haswani (2011) e Weber (2017) se aproximam quando destacam a relevância do debate e da participação cidadã nos processos de oferta de informação. Ainda que não acionem autores ou conceituem transparência pública a partir das teorias democráticas, ou do campo da democracia digital, as autoras reforçam a importância de considerar os beneficiários dessas ações (os cidadãos) e em que medida eles interferem na execução dessas iniciativas.

Silva (2009) reconhece os avanços das democracias contemporâneas na publicização dos seus dados. Para ele, a transparência é a razão para que um Estado mantenha rotinas de publicização de tudo o que é “feito com dinheiro público; de tudo o que é de interesse público e de tudo o que possa afetar o bem público e o patrimônio público” (Silva, 2009, p. 180).

Em Duarte (2009) encontra-se referência sobre que transparência está sendo mobilizada quando ela se relaciona com a comunicação pública. Para o autor, comunicação pública no Brasil é uma expressão que não se especifica como um conjunto de conhecimentos, áreas, profissões ou estruturas, estando mais próxima de “se caracterizar como um etos, uma postura de perceber e utilizar a comunicação como instrumento de interesse coletivo para o fortalecimento da cidadania” (Duarte, 2009, p.60). Nesse sentido, defende que o maior potencial de desenvolvimento dessa comunicação estaria no setor público, ao qual é necessário incorporar o pressuposto da transparência.

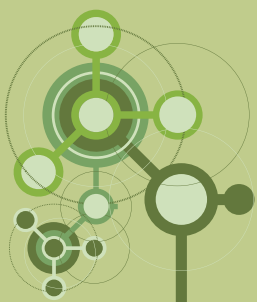
Vale também destacar porque o autor classifica o “acesso” como outro eixo fundamental da comunicação pública. Para ele, a sociedade deve ter facilidade de obter informações, ser estimulada e orientada a buscá-las, a dar sua opinião, a fiscalizar e a influir na gestão pública (Duarte, 2011, p. 132). Esse entendimento permite vislumbrar uma interseção entre as políticas de comunicação pública e de transparência pública, na medida em que relaciona a importância de disponibilizar dados públicos com a necessidade de que os cidadãos sejam estimulados a fazer uso desses dados, o que exige um letramento mínimo.

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Conceito complexo por ser investigado de forma multidisciplinar, transparência apresenta ampla gama de áreas de aplicação, objetos, usos e práticas, e é a partir dessas aplicações que o conceito se delineia e ganha escopo teórico e prático (Pecoraro, 2018).

CONCEITO, ÁREAS E ÊNFASES DA TRANSPARÊNCIA

Transparência é estudada por diversas áreas, da ambiental à de saúde, passando por economia, física, direito, ciência política, administração pública, comunicação, entre outras. Hansen, Christensen e Flyverbom (2015) argumentam sobre a dificuldade de haver uma única conceituação e teorização formal da transparência em razão dessas diferentes roupagens que o termo acaba por adquirir em cada área de estudo. Nas ciências sociais e ciências sociais aplicadas, a transparência se refere a uma



perspectiva pública (transparência pública) e trata da visibilidade e legibilidade por meio de diferentes dispositivos e/ou materiais, sendo um meio para algum fim social desejável, como a responsabilização de funcionários públicos, redução de fraudes e combate à corrupção (Hansen; Christensen; Flyverbom, 2015).

Em comunicação social, o entendimento de transparência está voltado à perspectiva de que objetos ou atividades não são transparentes por si mesmos, mas tornam-se legíveis a partir da mediação, isto é, por meio de ferramentas e canais de comunicação que dão aos representantes um local público para compartilharem as atividades cotidianas de seus governos e para que possam manter a transparência (Chi; Yang, 2010; Hansen; Christensen; Flyverbom, 2015).

Entretanto, há estudos que problematizam essa centralidade dada em todas as áreas à transparência em si ou à sua legibilidade por meio da publicização de informação. Schudson (2020) argumenta que a publicidade não é democrática em si mesma, já que as informações públicas são acessadas com mais facilidade por grupos capazes de monitorar o fornecimento dessas informações. Na mesma linha, Wood e Aronczyk (2020) destacam que toda revelação ocorre de acordo com objetivos, restrições, pontos cegos e rotinas daqueles que as fazem. Dessa maneira, os autores buscam repensar a transparência e a publicidade entendendo que atos de transparência implicam em uma redistribuição do poder comunicativo, mas não uma redistribuição inerentemente igualitária ou democrática.

O CONCEITO DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA NA LITERATURA BRASILEIRA DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

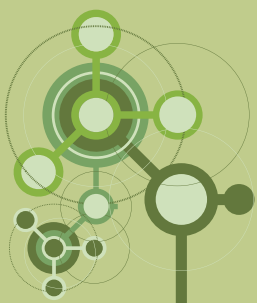
Nos estudos sobre transparência pública analisados encontramos termos e expressões definidores de transparência interligados e que muitas vezes se relacionam ou fazem parte dos aspectos que constituem a comunicação pública. São eles:

- a. preocupação com a abertura informacional: a informação deve ser garantida ao público;
- b. centralidade do cidadão: políticas e ações destinadas ao interesse da sociedade civil, para que haja participação e debate social;
- c. acessibilidade, disponibilidade e publicidade de ações e informações.

No entanto, independentemente de suas designações, a transparência pública sempre se atém aos assuntos sobre os quais se produz informação pública, à extensão e qualidade da informação disponível, e ao público a que é permitido acesso informacional. Sendo assim, “quanto mais extensa e clara a informação disponível, quanto maior o número de pessoas a quem essa informação for disponível, mais transparente será o Estado” (Gomes; Amorim; Almada, 2018, p.5).

Entretanto, as informações oferecidas pelos governantes precisam ser democraticamente relevantes, isto é, não podem se resumir à propaganda positiva ou a passar uma boa imagem pública a respeito de quem as publica (Marques, 2016). Considera-se, portanto, que essas formas de comunicação podem tornar “os governos capazes de tornar públicas informações governamentais que sejam de interesse público, e que antes estavam enclausuradas fisicamente e distantes do olhar e do conhecimento público” (Amorim, 2012, p. 189).

Além dessas perspectivas, estudos empíricos realizados no Brasil também estão demonstrando que a comunicação pública e a transparência são não apenas referências normativas, mas também ferramentas políticas. Em sua pesquisa sobre a relação entre transparência e comunicação, Comel (2021) constatou que, conceitualmente, o acesso a informações deve levar em conta que essas “sejam também informações que permitam aos cidadãos compreender o funcionamento e acompanhar as decisões, assim como avaliar e questionar as políticas públicas implementadas e o uso dos recursos públicos” (Comel, 2021, p. 173). Nesse sentido, segundo a autora, apesar de apresentar falhas, as imposições legais são instrumento efetivo para melhorar



os níveis de transparência, sendo que, nesse processo, em geral há uma correlação positiva entre a comunicação voltada para transparência e a própria transparência.

Kniess (2019; 2021) realizou dois estudos na mesma perspectiva. No primeiro, a partir das experiências da Controladoria Geral da União (CGU), investigou como tipos específicos de comunicação podem contribuir para o avanço da transparência. Nesse trabalho, a autora levanta uma questão: o impacto político-partidário, especialmente na transição de governos, sobre a comunicação pública e a transparência. No estudo de 2021, Kniess investiga como ocorre a formulação de políticas de transparência pública pelo poder legislativo. Analisando a tramitação de projetos sobre transparência na Câmara Federal, a autora aproxima o campo de estudos da política institucional, marcado por assimetrias e jogos de interesse, ao da transparência pública, marcado pela normatividade teórica, avaliando que o campo teórico precisa examinar as políticas de transparência a partir de uma perspectiva mais realista, que significa um reconhecimento de que, entre outros pontos, “a Transparência é, de fato, um recurso político”, e sua compreensão e implantação funciona “como uma política pública qualquer”, envolta por diversos interesses de grupos da sociedade (Kniess, 2021, p. 176).

PROXIMIDADES E DISTANCIAMENTOS CONCEITUAIS

Conforme visto, os conceitos de transparência e de comunicação pública se mostram de fato muito próximos, pois tipificam fenômenos cujo epicentro é a informação, têm o interesse público como referência, manifestam-se em organizações, sua materialidade está em formas discursivas mediadas e seu público é o cidadão. Não obstante, são teórica e empiricamente diferentes.

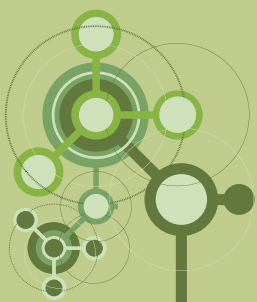
A revisão de literatura no campo teórico da comunicação pública demonstrou que o diálogo com os estudos da transparência ainda é reduzido. Transparência é referenciada, na maioria das vezes, como sinônimo da oferta de informações que justifica e qualifica ações de comunicação, favorecendo também os processos de *accountability*. Se a pesquisa na área da transparência pública tem avançado significativamente no que diz respeito à conceituar teoricamente a transparência, propor requisitos e formatos para oferta e acesso às informações de interesse público, e observar empiricamente as experiências em execução nas democracias, a apropriação desse acúmulo teórico nos estudos de comunicação ainda é restrito.

Na mesma linha, a agenda dos estudos de transparência repete essa restrição: quando trata de comunicação, refere-se a ela de modo simplificado, quase sempre como forma de mediação com grandes públicos, sem tratar do impacto de seus conteúdos, formatos, redes etc.

Fica evidente que transparência e comunicação pública têm um princípio comum: estão ancoradas em questões morais vinculadas ao papel cívico que os atores sociais devem cumprir para o alargamento permanente da democracia, particularmente quanto ao comportamento esperado de indivíduos, organizações e instituições em questões de interesse público. Mas, em adição a isso, enquanto transparência tem forte vinculação legal, sendo uma obrigação passível de sanções administrativas e judiciais, comunicação pública não tem esse desígnio, estando mais dependente da interação entre pressões sociais e a gestão estratégica de imagem pública de cada organização.

Também em comum, os dois conceitos são francamente normativos, de elevada imprecisão, às vezes polissêmicos. Na transposição para situações empíricas, parecem funcionar mais como parâmetros ou gradientes, permitindo mensurar o quanto cada organização é transparente ou sua comunicação é de fato pública em relação ao ideal normativo.

A literatura de transparência parece estar em convergência para uma posição cognitivista de que é necessário suprir informação acessível ao cidadão de modo a garantir seu direito de formar uma posição esclarecida antes e após a tomada da decisão



pública que pode afetá-lo, empoderando-o para alterar ou questionar o curso da decisão, se necessário. Sua mensuração seria definida na forma de qualidade, resultante da disponibilidade, forma de acesso e relevância das informações que faz cada organização envolvida em uma questão de interesse público (ou hipoteticamente diante de todas as questões), considerando seus interesses estratégicos, as exigências legais e as demandas de outros atores sociais que participam da disputa.

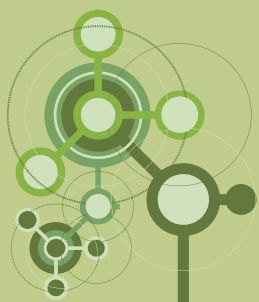
O conceito de comunicação pública também é normativo, mas altamente polissêmico e ainda em franca disputa de sentidos no campo científico e social. Pode-se perceber um movimento de convergência em torno da noção de desenvolvimento da cidadania nas disputas na esfera pública que se constitui nas distintas comunicações produzidas por organizações do estado, do mercado, da mídia, da sociedade civil e dos cidadãos, em distintas mídias e plataformas, em torno de um tema de interesse público.

Constatação importante e promissora é o movimento de alocação de transparência e comunicação pública em perspectivas teóricas e empíricas participativo-deliberacionistas da democracia. Os dois conceitos têm na publicidade requisito para sua manifestação. O que não é visível obviamente não pode ser transparente nem se constitui como comunicação. Mas há especificidades. A transparência requer e se caracteriza pela disponibilidade e acessibilidade à informação. Embora esses requisitos estejam naturalmente nela embutidos, a comunicação pública tem um segundo requisito essencial: a possibilidade de ela mesma contemplar e ser uma arena do debate público. Nesse ponto, vale ressaltar uma diferença: transparência prima pela disponibilidade de informação de qualidade, que pode ser objeto de divulgação a públicos, mesmo que públicos amplos e incertos, embora possa funcionar no varejo, *deliverye on demand*. Já a comunicação pública prima pela entrega de sentidos no atacado, com pacotes cognitivos prontos para consumo e voltados a públicos estrategicamente estabelecidos.

Essa situação explica em boa medida porque a ênfase da materialização da transparência está em dados abertos, embora a teoria da transparência preveja (mas não especifique) a existência de um *drive* de comunicação em seu sentido amplo, com sentidos pré-estabelecidos: qualquer cidadão pode, em tese, consumir informações e formar seu juízo, embora públicos especializados nessa mediação (tais como *experts* e jornalistas) podem e são extremamente relevantes no reempacotamento dos sentidos originais, ou da ausência deles. No caso da comunicação pública, a materialização se dá na forma de produtos de comunicação em toda e qualquer mídia e plataforma, com conteúdo voltado para o interesse público, evidentemente enquadrado pelos interesses estratégicos da organização emissora.

De outro modo, conforme visto, há ainda a emergência de uma corrente empírica de análise dos dois fenômenos que demonstram que a comunicação pública e a transparência também funcionam como ferramentas políticas, quer nas relações internas da política (entre os próprios representantes), quer na relação entre governos e cidadãos. Nesse sentido analítico, a normatividade é relativizada e esses conceitos são compreendidos pragmaticamente como formas de permitir acesso, produzir e destinar informações para os cidadãos, e de conformar a sociedade aos desejos da própria política.

A leitura do conjunto dos autores trabalhados para este artigo ainda permite perceber (mas não há espaço para aqui demonstrar) que o conceito de transparência é mais mobilizado se o pesquisador estiver mais ligado às áreas de administração (em que a ênfase é a mensuração da eficiência organizacional e competência executiva de governos), do direito (direito ao acesso informacional do cidadão sobre governos), da ciência política (aderência ao princípio democrático da transparência), informática (desenvolvimento de produtos e processos para apresentação de dados e acessibilidade), da sociologia (dados e redes sociais) e da comunicação (as formas e linguagens para mediação da transparência). De outro modo, o conceito de comunicação pública é mais mobilizado se o pesquisador estiver locado nas áreas de jornalismo (entendido como a comunicação da imprensa, ou da possibilidade da imprensa em promover visibilidade e debate), publicidade (gestão da imagem da organização), relações públicas (como uma das estratégias de relacionamento com *stakeholders*), da sociologia (sobretudo associada à dimensão política das redes sociais) e da ciência política (como uma comunicação voltada para o aprimoramento dos processos democráticos).



Por fim, a principal conclusão do estudo é a de que, ao escolher um dos conceitos como central à abordagem, os autores tendem a ignorar, simplificar, generalizar ou entender o outro como dado, estanque. Tal procedimento pode ser necessário para simplificar os modelos analíticos, mas pode evidentemente reduzir o potencial de compreensão da realidade a partir do próprio modelo. De fato, os conceitos de transparência e comunicação pública em seus sentidos fortes, quando ancorados em uma perspectiva participativo-deliberacionista e de empoderamento da sociedade civil, parecem ser indissociáveis. Trata-se, efetivamente, de conceitos complementares de um fenômeno social amplo (a dinâmica das decisões públicas), partes de uma mesma cadeia de produção social de sentidos, em que até o momento a transparência parece ser mais perceptível da “porteira para dentro” das organizações e a comunicação pública “da porteira para fora”, com a licença poética da metáfora do interior do Brasil. Mas mesmo essa metáfora é incompleta. Mais seguro parece pensar a relação como simbiose: teoricamente, um conceito/fenômeno não pode exercer sua plenitude sem considerar o outro, sob risco de se produzir resultados de pesquisa pouco robustos. Uma modelagem teórica que incorporasse essa natureza dual talvez pudesse responder com mais segurança ao que de fato interessa à sociedade: o quanto cada organização é transparente e se faz ou não comunicação pública.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Paula Karini Dias Ferreira. *Democracia e internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras*. 2012. Tese (Doutorado em Comunicação Social) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

BRANDÃO, Elizabeth P. Conceito de Comunicação Pública. *In: DUARTE, Jorge (Org.). Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 1-33.

CHI, Feng; YANG, Nathan. Twitter in Congress: Outreach vs Transparency. *Munich Personal RePEc Archive (MPRA)*, Munich, n. 24060, 2010. Disponível em: <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/24060/>. Acesso em: 9 set. 2024.

COMEL, Naiza. *Transparência na casa do cidadão: uma avaliação dos websites de prefeituras da região sul do Brasil*. 2021. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2021.

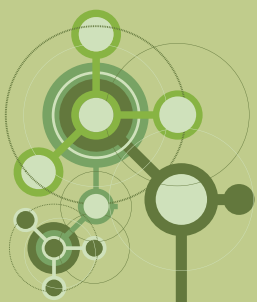
CURVELLO, João José Azevedo. A dimensão interna da comunicação na administração pública. *In: DUARTE, Jorge (Org.). Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 201-213.

DUARTE, Jorge. *Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2009.

GOMES, Wilson; AMORIM, Paula Karini Dias Ferreira; ALMADA, Maria Paula. Novos desafios para a ideia de transparência pública. *E-compós*, Brasília, DF, v.21, n.2, 2018.

HANSEN, Hans Krause; CHRISTENSEN, Lars T.; FLYVERBOM, Mikkel. Introduction: logics of transparency in late modernity: paradoxes, mediation and governance. *European Journal of Social Theory*, Thousand Oaks, v. 18, n.2, p. 117-131, 2015.

HASWANI, Mariângela F. Comunicação Pública 360 graus e garantia de direitos. *In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (Org.). Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão, 2011.



KNIESS, Andressa Butture. *Comunicação pública e transparência governamental em redes sociais digitais: o caso da Controladoria-geral da União (CGU)*. 2019. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

KNIESS, Andressa Butture. *Como os deputados federais compreendem a ideia de transparência pública? Um estudo sobre a produção legislativa brasileira entre 2003 e 2018*. 2021. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2021.

KOÇOUSKI, Marina. *Comunicação pública: construindo um conceito*. In: MATOS, Heloiza (Org.). *Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas*. São Paulo: ECA-USP, 2012.

LIEDTKE, Paulo; CURTINOVI, Jéfferson. *Comunicação Pública no Brasil: passado, presente e futuro*. *Comunicação Pública*, [S. l.], v.11, n.20, 2016. Disponível em <http://journals.openedition.org/cp/1171>. Acesso em: 9 set. 2024.

LOCATELLI, Carlos. *Transparência em organizações: modelo dinâmico para pesquisa empírica*. *Humanidades e Inovação, Tocantins*, v. 10, n.9, p. 120-129, 2023.

LUZ, Ana Javes Andrade da. *Comunicação pública e memória comunicacional: revelações e apagamentos sobre o governo da presidenta Dilma Rousseff*. 2021. Tese (Doutorado em Comunicação e Informação) – Faculdade de Comunicação e Biblioteconomia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil. *Ciberpolítica: recurso eletrônico*. Salvador: EDUFBA, 2016. (Coleção Cibercultura).

MATOS, Heloiza. *Comunicação pública, esfera pública e capital social*. In: DUARTE, Jorge (Org.). *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 59-71.

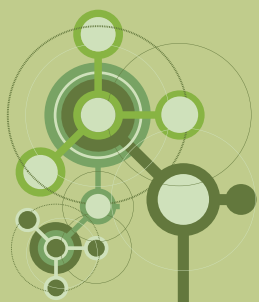
MATOS, Heloiza. *A Comunicação Pública na perspectiva da teoria do reconhecimento*. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (Org.). *Comunicação Pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão, 2011.

MATOS, Heloiza; GIL, Patrícia. *Alternativas ao conceito e à prática da comunicação pública*. *Revista Eptic Online*, São Cristóvão, v.15, n.2, p.12-27, 2013.

PECORARO, Caroline. *Comunicação e transparência: o Facebook das prefeituras do Rio de Janeiro e São Paulo*. 2018. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

PECORARO, Caroline *et al.* *Comunicação, internet e transparência: o Facebook das prefeituras de Rio de Janeiro e São Paulo*. In: ENCONTRO ANUAL DA COMPÓS, 28., Porto Alegre, 2019. *Anais [...]*. Campinas: Galoá, 2019. Disponível em: <https://proceedings.science/compos/compos-2019/trabalhos/comunicacao-internet-e-Transparência-o-facebook-das-prefeituras-de-rio-de-janeir?lang=pt-br>. Acesso em: 9 set. 2024.

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



SILVA, Luiz Martins da. Publicidade do poder, poder da publicidade. *In: DUARTE, Jorge (Org.). Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 180-200.

SCHUDSON, Michael. The shortcomings of transparency for democracy. *American behavioral scientist*, Thousand Oaks, v. 64, n. 11, p. 1670-1678, 2020.

WEBER, Maria Helena. Na comunicação pública, a captura do voto. *LOGOS27: Mídia e Democracia*, Rio de Janeiro, ano 14, p. 21-42, 2007.

WEBER, Maria Helena. Nas redes de comunicação pública, as disputas possíveis de poder e visibilidade. *In: WEBER, Maria Helena; COELHO, Marja Pfeifer; LOCATELLI, Carlos (Orgs.). Comunicação pública e política: pesquisa e práticas*. Florianópolis: Insular, 2017. v. 1, p. 23-56.

WEBER, Maria Helena; LOCATELLI, Carlos. Realidade e limites da pesquisa empírica em comunicação pública. *Matrizes*, São Paulo, v.16, p. 141-159, 2022.

WEBER, Maria Helena; LUZ, Ana Javes Andrade da. Observatório da comunicação pública: pesquisa, crítica e cidadania. *Comunicação & Inovação*, São Caetano do Sul, v. 18, p.1-17, 2017.

WOOD, Tim; ARONCZYK, Melissa. Publicity and transparency. *American Behavioral Scientist*, Thousand Oaks, v. 64, n. 11, p. 1531-1544, 2020.

ZÉMOR, Pierre. As formas da comunicação pública. *In: DUARTE, Jorge (Org.). Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2009. p. 214-221.

Artigo recebido em 26.04.2024 e aprovado em 28.08.2024