

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**

**FIORENZA ZANDONADE CARNIELLI**

**A CIDADANIA E A SUA INSTITUIÇÃO:**

**estudo de comunicação pública sobre a Defensoria do Rio Grande do Sul**

PORTO ALEGRE

2016

FIORENZA ZANDONADE CARNIELLI

**A CIDADANIA E A SUA INSTITUIÇÃO:  
estudo de comunicação pública sobre a Defensoria do Rio Grande do Sul**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Informação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Comunicação e Informação.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Maria Helena Weber

PORTO ALEGRE

2016

**A CIDADANIA E A SUA INSTITUIÇÃO:**  
**estudo de comunicação pública sobre a Defensoria do Rio Grande do Sul**

Dissertação aprovada para obtenção do título de Mestre em Comunicação e Informação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul pela banca examinadora formada por:

Porto Alegre, 3 de fevereiro de 2016.

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Helena Weber – PPGCOM/UFRGS

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Vera Veiga França – UFMG

---

Prof. Dr. José Luiz Braga – UNISINOS

---

Prof. Dr. Rudimar Baldissera – PPGCOM/UFRGS

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ilza Girardi (Suplente) – PPGCOM/UFRGS

Para Domingos, com o maior amor do mundo.

## Meus agradecimentos para

Domingos, meu amor, por seu meu *outro*, que me completa e instiga a ser mais eu mesma.

Amados mãe Albertina, pai Leandro e irmão Lorenzo porque tenho todo amor e apoio incondicional. Aidil e Carla por vibrarem comigo a cada passo com tanto carinho.

Maria Helena Weber – Milena maravilhosa – exemplo de competência, sabedoria e generosidade. Professora, na plenitude da palavra, de quem tenho a honra de ser aluna e ouvir o seguinte ao final desta etapa que é também um recomeço: “*Emocionada e orgulhosa estou pois conseguiste chegar naquele lugar onde o saber e o exercício de cidadania são compatíveis*”. Respondo: você me conduz!

Vera França, minha eterna professora, porque me abriu as portas deste apaixonante mundo da comunicação.

Incrível Tulejan, amigos-irmãos, os melhores, de sempre e para a vida toda: Jurandira, Danny, Frances e Bruna.

Colegas do NUCOP: Sandra, Marja, Denise, Leandro, Bruno, Tiago, Marcelo, Ana Javes, Camila B., Fabiana e Camila C. – gente linda e inteligente com quem aprendo muito. Novamente Ana Javes, minha companheira inseparável, e Denise, minha madrinha nesses dois anos do mestrado.

Mariana e Marcelo por fazerem com que me sentisse em casa em Porto Alegre.

Laura e Arion pela amizade aqui pelas bandas do RS.

Professor Rudimar Baldissera, assim como Vera França, pelas contribuições indispensáveis à qualificação do trabalho. E professor José Luiz Braga que, como os demais, me honra com sua avaliação ao trabalho final.

UFRGS, em especial a equipe do PPGCOM, por me acolher nesse maravilhoso retorno à universidade pública e de excelência.

Capes pelo investimento feito através da bolsa de estudos que usufruí no primeiro ano do mestrado.

Curso de Relações Públicas da UCS pela oportunidade de exercer a docência, carreira que abraço com muito carinho e respeito.

Nobres defensores públicos do Rio Grande do Sul, Domingos Barroso da Costa, Arion Escorsin de Godoy, Leticia Ana Basso, Aline Langner Dal Ri, Daniele da Costa Lima, Mariana Missel Cesar, Patrícia Kettermann, Lisiane Zanette Alves, Marta Zanchi e Felipe Kirchner, além da jornalista Rita Barchet pelo indispensável apoio na realização deste estudo.

Muito obrigada!!!

*Não quero que os outros sejam coisas,  
não teria o que fazer delas.*

Cornelius Castoriadis

## RESUMO

Esta dissertação articula os conceitos relacionados à comunicação pública, cidadania e instituição com o objetivo de analisar processos de comunicação pública que incidem na construção da cidadania, a partir da atuação da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul dirigida à defesa dos direitos de pessoas socialmente excluídas. A Defensoria é analisada como instituição constituída pelas perspectivas normativa, fática e estratégica. Os conceitos teóricos trabalhados reportam ao interesse público conforme discutido por Arendt (2014), Sennett (1988) e Bobbio (2012), à cidadania (MARSHALL, 1967; GIDDENS, 2008; CARVALHO, 2013; DAGNINO, 2004) e direitos humanos, a partir da gênese de valores proposta por Joas (2012). A abordagem comunicacional parte do conceito de interações comunicativas, conforme França (1998), desenvolve o conceito de comunicação pública articulando, principalmente, as proposições de Weber (2007, 2009, 2011) e Esteves (2011), e abrange os estudos de comunicação organizacional com Baldissera (2014), Marques (2015), Mumby (2009) e Deetz (2010) e de estratégia em Pérez (2012). A reflexão sobre instituição é feita a partir de Castoriadis (1982), Braga (2010, 2012), Berger e Luckmann (1998). O estudo de caso é a opção metodológica para a abordagem da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul enquanto uma dimensão institucional particular. Os procedimentos metodológicos incluem pesquisa documental e bibliográfica da legislação federal sobre a instituição, sobre suas atividades, os defensores e as pessoas atendidas, além de práticas e produtos de comunicação. A análise da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul é realizada nas perspectivas normativa (análise histórico-descritiva), fática (análises descritiva e das situações de interação) e estratégica (análises descritiva das estratégias e de temas e vozes). A articulação dessas perspectivas da instituição permitiu cercar a constituição de rede de comunicação pública sobre o tema de interesse público e os direitos de cidadania. Dessa forma, identifica-se a atuação da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul como um espaço institucional rico em termos de interação comunicacional, capaz de ampliar as experiências de cidadania e privilegiar o interesse público.

**Palavras-chave:** comunicação pública; Defensoria Pública; instituição; cidadania; interesse público.

## ABSTRACT

This Master Thesis articulates the concepts related to public communication, citizenship and institution aiming to analyse public communication processes focusing in the construction of citizenship, from the perspective of Rio Grande do Sul's Public Defender's work directed to the defence of social excluded individuals' rights. The analysis focus in the Public Defender as an institution constituted by the normative, factual and strategic perspectives. The main theoretical concepts worked report to public interest, as discussed by Arendt (2014), Sennett (1988) e Bobbio (2012), to citizenship (MARSHALL, 1967; GIDDENS, 2008; CARVALHO, 2013; DAGNINO, 2004) and human rights, starting from the genesis of values proposed by Joas (2012). The communicational approach derives from the communicative interactions concept, according to França (1998), develops the public communication concept articulating, mainly, the propositions from Weber (2007, 2009, 2011) and Esteves (2011), and includes the organizational communication studies with Baldissera (2014), Marques (2015), Mumby (2009) e Deetz (2010) and strategy in Pérez (2012). The observation about institution is made from Castoriadis (1982), Braga (2010, 2012), Berger and Luckmann (1998). The case study is the methodological option for the Rio Grande do Sul Public Defender approach as a particular institutional dimension. The methodological procedures include federal legislation documental and bibliographic research about the institution, its activities, the public defenders and the persons aided, in addition with communication practices and products. The Rio Grande do Sul Public Defender analysis focuses in the normative (historical descriptive analysis), factual (descriptive analysis and from the interaction situations) and strategic (descriptive analysis of strategies and themes and voices analysis). The articulation of these institutional perspectives allowed surrounding the public communication network about the public interest subject and the citizenship rights. Therefore, the Rio Grande do Sul Public Defender is a rich institutional space in terms of communicational interaction, capable of increasing the citizenship experience and prioritise the public interest.

**Key-words:** public communication; Public Defender; institution; citizenship; public interest.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – Triângulo da genealogia afirmativa.....	31
FIGURA 2 – Comarcas atendidas pela Defensoria Pública no Brasil .....	54
FIGURA 3 – Taxa de pessoas com rendimento mensal até três salários-mínimos por defensor público .....	55
FIGURA 4 – Cargos providos de juiz, promotor e defensor nas justiças estaduais.....	56
FIGURA 5 – Evolução do número de defensores e de atendimentos DPRS .....	59
FIGURA 6 – Modelo de análise.....	67
FIGURA 7 – Fluxo geral de atendimento do cidadão na DPRS .....	82
FIGURA 9 – Site DPRS com destaque para aba Comunicação.....	106
FIGURA 10 – Tela inicial do aplicativo para smartphone da DPRS .....	109
GRÁFICO 1 – Atendimentos DPRS por área de atuação .....	78
GRÁFICO 2 – Classe da carreira dos defensores públicos RS .....	83
GRÁFICO 3 – Região dos pesquisados .....	84
GRÁFICO 4 – Ocupação .....	85
GRÁFICO 5 – Idade .....	85
GRÁFICO 6 – Sexo .....	86
GRÁFICO 7 – Formação escolar .....	86
GRÁFICO 8 – Renda média mensal familiar .....	87
GRÁFICO 9 – Recorrência da procura .....	87
GRÁFICO 10 – Motivação para procurar a Defensoria.....	88
GRÁFICO 11 – Acesso à informação sobre a Defensoria .....	89
GRÁFICO 12 – Avaliação do atendimento .....	89
GRÁFICO 13 – Qualidade da Defensoria Pública.....	90
GRÁFICO 14 – Problema da Defensoria Pública.....	91
GRÁFICO 15 – Atendimento recebido: espaço para falar.....	92
GRÁFICO 16 – Atendimento recebido: entendimento de quem atendeu .....	92
GRÁFICO 17 – Atendimento recebido: explicação sobre a lei .....	92
GRÁFICO 18 – Atendimento recebido: entendimento sobre deveres e direitos .....	93
GRÁFICO 19 – Atendimento recebido: entendimento sobre o encaminhamento .....	93
GRÁFICO 20 – Importância para o atendimento: poder falar .....	94
GRÁFICO 21 – Importância para o atendimento: receber informação sobre a lei .....	94
GRÁFICO 22 – Importância para o atendimento: entender direitos e deveres .....	94
GRÁFICO 23 – Resultado esperado .....	95
GRÁFICO 24 – Percepção dos direitos .....	95
GRÁFICO 25 – Conhecimento sobre órgãos públicos .....	99
GRÁFICO 26 – Confiança nos órgãos públicos .....	105
QUADRO 1 – Perspectiva Normativa .....	68
QUADRO 2 – Perspectiva Fática.....	69
QUADRO 3 – Perspectiva Estratégica.....	70
QUADRO 4 – Comparativo dos textos constitucionais antes e depois da EC 80/2014.....	76
QUADRO 5 – Atividades DPRS 2015 .....	81
QUADRO 6 – Editorias das notícias do site da DPRS em 2015.....	100
QUADRO 7 – Mês composto .....	101
QUADRO 8 - Tema das notícias.....	103
QUADRO 9 – Vozes das notícias .....	104
QUADRO 10 – Resumo das estratégias de comunicação da DPRS .....	111

## SUMÁRIO

<b>I- INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>II- FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA .....</b>	<b>16</b>
1- DO INTERESSE PÚBLICO, CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS.....	17
1.1- Interesses públicos e privados: tensionamento permanente.....	17
1.2- Cidadania como conceito instituinte da democracia.....	22
1.3- Valores e direitos humanos .....	29
2- DA COMUNICAÇÃO .....	33
2.1- Interação comunicacional .....	33
2.2- Comunicação pública.....	35
2.3- Comunicação organizacional .....	38
3- DA INSTITUIÇÃO .....	44
3.1- O caráter instituinte.....	44
3.2- A instituição sob as perspectivas normativa, fática e estratégica .....	48
<b>III – OBJETO DE PESQUISA E METODOLOGIA .....</b>	<b>51</b>
4- DO OBJETO DE PESQUISA .....	52
4.1- História e atuação da Defensoria Pública no Brasil.....	52
4.2- Defensoria Pública do Rio Grande do Sul .....	57
5- DA ABORDAGEM METODOLÓGICA .....	60
5.1- O estudo de caso .....	60
5.2- Perspectivas e categorias de análise.....	63
5.2.1- Perspectiva Normativa .....	63
5.2.2- Perspectiva Fática.....	64
5.2.3- Perspectiva Estratégica.....	65
5.3 - Procedimentos metodológicos .....	67

## **IV- DEFENSORIA PÚBLICA, COMUNICAÇÃO E CIDADANIA .....71**

6- DA COMUNICAÇÃO NA INSTITUIÇÃO DEFENSORIA .....	72
6.1- Perspectiva Normativa: o que deve ser a DPRS .....	72
6.2- Perspectiva Fática: funcionamento da DPRS .....	77
6.2.1- Áreas de atendimento .....	78
6.2.2- Defensores públicos .....	82
6.2.3- Pesquisa sobre a comunicação entre a Defensoria e cidadãos atendidos .....	83
6.2.3.1- Perfil dos atendidos .....	84
6.2.3.2- Motivação e fontes de informação para procurar a DPRS .....	87
6.2.3.3- Opinião sobre a Defensoria Pública .....	89
6.2.3.4- Compreensão, comunicação e cidadania .....	91
6.3- Perspectiva Estratégica: a fala da DPRS.....	97
6.3.1- Visibilidade .....	98
6.3.1.1- A produção de notícias .....	99
6.3.2- Credibilidade .....	104
6.3.3- Autonomia.....	105
6.3.4- Relacionamento direto.....	109
6.3.5- Propaganda .....	110
6.3.6- Imagem pública .....	110
6.4- A Defensoria Pública do Rio Grande do Sul em perspectiva .....	112

## **V - CONSIDERAÇÕES FINAIS .....124**

### **REFERÊNCIAS .....130**

Bibliografia consultada .....	130
Referências do Estado da Arte .....	134

### APÊNDICE A .....135

### ANEXO A .....138

### ANEXO B .....140

## I- INTRODUÇÃO

Esta dissertação estuda a comunicação pública na constituição de uma instituição e sua incidência para o fortalecimento da cidadania, partindo do pressuposto de que a comunicação pública atua como qualificadora das democracias ao colocar em circulação temas de interesse público que acionam as pessoas.

Portanto, a conceituação da comunicação pública trabalhada não é identificada à fala da coisa pública ou governamental, mas antes, do interesse público. Sua abordagem passa pelo sistema político, tomando a democracia como seu pressuposto, e por uma base teórica que articula conceitos de espaço público, esfera pública, além do tensionamento entre interesses públicos e privados. Considera que a comunicação pública promotora do debate público se dá pela circulação de temas de interesse na esfera pública, inclusive midiática, incitada por manifestações sociais, pela sociedade organizada, seus cidadãos e também pelo Estado e suas instituições (WEBER, 2007, 2009, 2011).

Para o entendimento da instituição é fundamental o acento em seu caráter permanentemente instituinte, o que significa não se limitar aos aspectos funcionais a ela associados, mas sobretudo atentar para os processos de interação comunicacional, identificados com a própria gênese institucional. Dessa forma, a construção da cidadania é verificada por meio de processos de institucionalização de sentidos de cidadania, relacionados ao acesso e efetivação de direitos do cidadão. Acredita-se que o exercício alargado da cidadania na sociedade significa cidadãos mais autônomos e conscientes de seu papel político. Traduz-se na extensão da democratização para outros espaços e estruturas que estão além do voto democrático, fortalecendo a ideia do direito à igualdade como limite ao exercício do poder.

A articulação entre comunicação pública, instituição e cidadania feita neste estudo se assenta na base comum da compreensão da comunicação a partir do paradigma relacional, que aborda as interações comunicativas (FRANÇA, 1998) travadas pelos sujeitos individuais e coletivos na afirmação dos sentidos que dizem de si e do mundo. É esse o ponto de vista a partir do qual a instituição Defensoria Pública do Rio Grande do Sul é problematizada e constituída como objeto de estudo.

A Defensoria Pública surge no Brasil na consolidação do movimento pela redemocratização, depois de décadas de ditadura militar, com a promulgação da Constituição Federal do Brasil em 1988. Nasce com a missão de fazer a orientação jurídica e a defesa dos

necessitados, sendo encarregada, portanto, de um papel corretivo em relação à dificuldade de acesso e mesmo exclusão das pessoas econômica e socialmente desfavorecidas no sistema de justiça brasileiro.

Grosso modo, na justiça, o cidadão não pode falar por si mesmo, devendo fazê-lo através de advogado que o represente. O processo judicial é dialógico por definição: duas partes falam, uma delas demanda em face da outra que se defende, para que um terceiro neutro, o juiz, julgue a questão (em uma visada extremamente simplificada). Portanto, quem não fala no processo, seja por qual motivo for, dele não toma parte e está excluído pelo silêncio, afinal a marcha processual jurídica seguirá seu curso mesmo que à sua revelia. Dessa forma, a regra de inclusão nesse espaço jurídico-dialógico era marcadamente vinculada ao poder econômico para contratar um advogado, mas a Defensoria Pública tem contribuído para mudar esse quadro.

É preciso salientar que a criação da instituição foi um ato legislativo que deu a ela uma existência no papel, a partir da qual espera-se que seja efetivada concretamente. Trata-se de uma instituição pública relativamente recente da democracia brasileira e que vem sendo implantada aos poucos nos diferentes estados e no Distrito Federal. Essa efetivação vem se dando de forma lenta e bastante diferenciada nos estados brasileiros e, mais de vinte e sete anos depois da previsão constitucional da Defensoria Pública, estudos apontam uma carência no número de defensores públicos em relação à demanda da população brasileira.

Essa realidade das Defensorias no Brasil coloca a instituição gaúcha em situação privilegiada. Efetivada por lei em 1994, hoje ela está presente em 97% das comarcas do estado. Desde 2007, o número de atendimentos feitos pela Defensoria Pública do Rio Grande do Sul (DPRS) cresceu 71%, chegando a 600.885 atendimentos realizados em 2015. É instigante essa presença cada vez maior, que passa a ser refletida também pela expansão dos encontros de diferenças e convergências que se desenrolam no espaço interacional que é a instituição. Identifica-se aqui um processo de experimentação e construção comunicacional em curso, que institui novos papéis e sentidos.

Nesta dissertação, a Defensoria Pública é tomada como uma dimensão institucional particular relacionada aos valores públicos da democracia e dos direitos humanos. Para a compreensão dessa dimensão institucional particular, a instituição é tomada em três perspectivas: normativa, fática e estratégica. A abordagem proposta associa-se à discussão sobre cidadania uma vez que sua atuação é em defesa do direito a ter direitos de todo cidadão. Interessa atentar para as possíveis consequências do acesso garantido à justiça, da paridade de tratamento diante da lei e, portanto, do reconhecimento da igualdade para o exercício da cidadania brasileira. Sabendo que a cidadania é resultado de um processo permanente e ativo

de construção e experiências de direitos, a Defensoria Pública traz aspectos que indicam a possibilidade de uma rica análise no sentido de qualificação da vivência cidadã.

A partir do marco teórico da comunicação pública, é preciso conjugar tanto um entendimento normativo da comunicação pública, como ideal e preceito ético, quanto os aspectos da verificação de sua facticidade (ESTEVEZ, 2011). Em tensionamento aos ideais que a relacionam à democracia e ao interesse público, avaliam-se as práticas concretas de comunicação pública e consideram-se ainda os acionamentos estratégicos (WEBER, 2011), pois ao mesmo tempo que responde aos preceitos de publicidade e acessibilidade, aciona também interesses privados.

A partir desses marcos, ao identificar a defesa de pessoas vulneráveis em nome da igualdade como missão da Defensoria Pública, é questionado se seria possível associar à sua comunicação a defesa do próprio interesse público. Ao olhar para o acolhimento das pessoas historicamente marginalizadas que a Defensoria Pública promove, instiga perceber as lógicas interacionais relevantes para o seu funcionamento, considerando que o encontro das pessoas vulneráveis com esse novo serviço prestado pelo Estado instaura também um novo âmbito institucional. Ainda como motivação para este estudo, vê-se que a Defensoria, como é da natureza das instituições públicas, empreende processos de comunicação estratégica com seus públicos de interesse. Dessa forma, a seguinte *questão de pesquisa* se impõe: em que medida, ao ouvir e dar voz a cidadãos historicamente excluídos da justiça e desencadear processos de comunicação pública, a Defensoria do Rio Grande do Sul contribui para a cidadania?

Com base nesse questionamento, o *objetivo geral* perseguido por esta dissertação é analisar processos de comunicação pública que incidem na construção da cidadania, a partir da atuação da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul dirigida à defesa dos direitos de pessoas socialmente excluídas.

A Defensoria é entendida como instituição constituída pelas perspectivas normativa, fática e estratégica. Esse entendimento encaminha à delimitação dos três *objetivos específicos*:

- Analisar a legislação vinculada à Defensoria Pública buscando evidenciar os ideais da comunicação pública que são acionados na definição normativa da instituição (perspectiva normativa).
- Identificar a dinâmica das interações comunicacionais empreendidas, os papéis instituídos e representados no âmbito das práticas da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul (perspectiva fática).
- Analisar a comunicação estratégica produzida pela Defensoria Pública do Rio Grande do Sul e os modos com que são acionados os ideais normativos e as

experiências institucionais na apresentação pública da instituição (perspectiva estratégica).

Acredita-se que olhar para a Defensoria do Rio Grande do Sul neste momento é uma oportunidade de apreender os processos de construção de uma nova instituição pública que integra um campo relativamente consolidado ou tradicional que é a justiça e de refletir sobre como ela pode relacionar-se com a construção da cidadania. Destaca-se ainda a originalidade da questão, já que não foram identificados estudos anteriores da Comunicação dedicados a este tema.

A partir do levantamento nos repositórios do Banco de Teses da Capes, Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações e Banco de Dissertações da Sociedade Brasileira de Pesquisadores em Comunicação Política – Compolítica<sup>1</sup>, constatou-se que a Defensoria Pública não foi objeto de nenhum estudo da área de Comunicação. A busca ampliada pelo termo Defensoria Pública no Banco de Teses da Capes para todos os campos de estudos chegou a 44 pesquisas realizadas, sendo 22 delas na área do Direito e a outra metade distribuída em áreas como Administração Pública, Ciência Política e Sociologia. Portanto, percebe-se que, mesmo no campo do Direito, a Defensoria Pública é matéria pouco estudada no Brasil.

A proposta deste projeto de pesquisa sobre os processos de comunicação da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul é animada pelo propósito de aplicação teórica do conceito de comunicação pública a partir do estudo de caso deste objeto particular. A Defensoria Pública apresenta singularidades institucionais e políticas que incitam ao aprofundamento na identificação e análise de seus processos de comunicação e interação. E assim como a comunicação pública é conceituada a partir de um referencial ético que deve ser tensionado com as hipóteses concretas de sua realização, a instituição indica um interessante tensionamento entre seus aspectos normativos e uma realidade factual que está sendo construída neste momento.

Ao perseguir o desafio de realizar um estudo de caso a partir do marco teórico da comunicação pública, faz-se referência à tradição de pesquisa na área acumulada pelo grupo de pesquisa Núcleo de Comunicação Política e Pública (NUCOP), coordenado pela professora Maria Helena Weber no Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Informação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Assim, do ponto de vista do enfoque a partir da

---

<sup>1</sup> A pesquisa foi realizada em 5 de abril de 2015, considerando, portanto, os dados disponíveis até essa data.

comunicação pública, esta pesquisa dialoga com as produções do NUCOP, especialmente, Coelho (2013), Barreras (2013), Gautier (2013) e Locatelli (2011).

A indicação da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul como *objeto de estudo* de comunicação implica a busca por apreender a instituição a partir desse campo de conhecimento – olhar para a Defensoria e perceber o que há de comunicacional. O *referencial teórico* que embasa essa proposição, e está apresentado a seguir, foi construído em torno de três capítulos. O Capítulo 1 reúne a discussão conceitual de interesse público, cidadania e direitos humanos. O Capítulo 2 trata da comunicação, e está especificado em interação comunicacional, comunicação pública e comunicação estratégica. O Capítulo 3 é dedicado à discussão sobre a instituição centrada na comunicação e seu caráter permanentemente instituinte e à proposição de três perspectivas para a abordagem da instituição: normativa, fática e estratégica.

Após as referências teóricas, a terceira parte da dissertação apresenta o objeto de pesquisa (Capítulo 4) e a construção metodológica (Capítulo 5) com a opção pelo estudo de caso para a abordagem da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul enquanto uma dimensão institucional particular. Os procedimentos metodológicos incluem pesquisa documental e bibliográfica da legislação federal sobre a instituição, sobre suas atividades, os defensores e as pessoas atendidas, além de práticas e produtos de comunicação.

A quarta parte do trabalho, denominada *Defensoria Pública, Comunicação e Cidadania*, reúne a caracterização e a análise da comunicação na instituição Defensoria (Capítulo 6), que é realizada nas perspectivas normativa (análise histórico-descritiva), fática (análise descritiva e análise das situações de interação) e estratégica (análise descritiva das estratégias e análise de temas e vozes). O último item do Capítulo 6 é dedicado à articulação das três perspectivas, a fim de evidenciar a complementaridade das visadas. Por fim, na quinta parte da dissertação, frente aos objetivos vislumbrados, colocam-se as conclusões possibilitadas pela realização desta pesquisa, seguidas das devidas referências.

## II- FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Para atingir os objetivos desta dissertação, a fundamentação teórica foi construída a fim de problematizar o objeto de pesquisa e subsidiar sua análise, resultando em três capítulos que agrupam os conceitos centrais de interesse público, cidadania e direitos humanos; comunicação; e instituição.

No capítulo *Do interesse público, cidadania e direitos humanos*, busca-se uma visada mais abrangente, com conceitos que possam ser acionados para compreender e problematizar o contexto de inserção da Defensoria Pública, de modo a embasar a abordagem a partir da comunicação pública. Assim, os itens do texto tratam do tensionamento permanente entre interesses públicos e privados, de democracia e cidadania e ainda da discussão sobre valores e direitos humanos.

O lugar de fala a partir do qual se projeta este estudo, ou seja, a perspectiva da comunicação pública que orienta a construção e a abordagem do objeto aqui recortado, é tratado no segundo capítulo, *Da comunicação*. Discute-se primeiramente sobre o entendimento da comunicação a partir da interação comunicacional para, então, desenvolver a revisão e construção conceitual de comunicação pública e, depois, tratar de comunicação estratégica.

No último capítulo desta fundamentação, *Da instituição*, discute-se o conceito de instituição e seu caráter permanentemente instituinte que não pode ser desvinculado da interação comunicacional. A articulação entre instituição e comunicação subsidia a proposição das perspectivas normativa, fática e estratégica para a abordagem institucional, apresentada no item final do capítulo, e será fundamental à compreensão da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul pretendida nesta dissertação.

## **1- DO INTERESSE PÚBLICO, CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS**

Neste capítulo, são apresentados os conceitos teóricos de interesse público e seu tensionamento permanente com o interesse privado. O texto é construído a partir do pensamento de Arendt (2014), Sennett (1988), Bobbio (2012) e Esteves (2011). Após breves considerações sobre o objetivo de democratização (BOBBIO, 1997, 2012; DAHL, 2001) da sociedade, passa-se à discussão sobre cidadania, apresentada a partir da conceituação original de Marshall (1967) e da crítica feita por Giddens (2008).

Na análise do contexto brasileiro, recorre-se a Carvalho (2013) e Dagnino (2004), cujas contribuições fornecem as bases para a proposição de um entendimento da cidadania a partir de uma abordagem comunicacional. Tomada a cidadania como instituinte da democracia, entende-se que suas práticas encarnam os ideais democráticos.

No último item deste capítulo, para a abordagem dessa relação entre práticas e valores, recorre-se às proposições de Joas (2012), que defende ainda um terceiro vértice: práticas, valores e instituições. Para Joas, é essa triangulação que permite a generalização de valores como os direitos humanos. O acionamento desse aparato teórico importa uma vez que é a defesa dos direitos humanos e da dignidade da pessoa humana que estão no cerne da definição constitucional da Defensoria Pública no Brasil. A Defensoria, então, é identificada como uma dimensão institucional, entre outras, que está em interação constante com valores e práticas relativos aos direitos humanos.

### **1.1- Interesses públicos e privados: tensionamento permanente**

O domínio público é plural por definição, o que significa que implica relação e reconhecimento permanente da alteridade. É resultado do exercício da possibilidade de verificar identidade apesar das diferenças de perspectivas representadas neste espaço. Para definir o termo público, Arendt (2014) chama atenção a dois aspectos, o primeiro deles que público significa aquilo que é ouvido e visto por todos, destacando que o senso de realidade depende da aparência e, portanto, de um espaço de visibilidade compartilhado. “A presença de outros que veem o que vemos e ouvem o que ouvimos garante-nos a realidade do mundo e de nós mesmos” (ARENDR, 2014, p. 62).

Como segundo aspecto, em íntima correlação ao primeiro, aponta que público significa o *espaço entre* que separa e relaciona ao mesmo tempo. “O domínio público, enquanto mundo comum, reúne-nos na companhia uns dos outros e, contudo, evita que caiamos uns sobre os outros, por assim dizer” (ARENDT, 2014, p. 65). Para a autora, portanto, a experiência da alteridade, essencial para a percepção da realidade do mundo, dá-se no e é constitutiva do espaço público.

Como decorrência do reconhecimento de alteridades, o espaço público será ocupado por aquilo que é relevante por interessar e receber a atenção do público.

Uma vez que nosso senso de realidade depende totalmente da aparência e, portanto, da existência de um domínio público no qual as coisas possam emergir da treva de uma existência resguardada, até a meia-luz que ilumina nossas vidas privada e íntima deriva, em última análise, da luz muito mais intensa do domínio público. No entanto, há muitas coisas que não podem suportar a luz implacável e radiante da constante presença de outros na cena pública: nesta só pode ser tolerado o que é considerado relevante, digno de ser visto e ouvido, de sorte que o irrelevante se torna automaticamente um assunto privado. (ARENDT, 2014, p. 63).

A metáfora da luz e sombra, bem adequada para mostrar a relação de mutualidade entre público e privado, altera-se ao longo da história. Arendt aponta que, na antiguidade, as atividades relativas ao mundo comum eram o que devia ser exposto como domínio da política da antiga cidade Estado. Essas atividades estavam relacionadas à permanência, à honra e à igualdade (na diferença). Já na reserva do privado cabiam as atividades de manutenção da vida, da esfera da necessidade que, por dizerem da desigualdade, da futilidade e da vergonha, deveriam ser ocultadas. Nesse âmbito, os homens encontram-se privados da possibilidade de realizar algo mais permanente do que a própria vida. Assim, para Arendt é o domínio público o espaço para a *ação* correspondente à condição humana da pluralidade, ou seja, para a *ação política* que surge do desejo de estar na companhia dos outros e que, por atos e palavras (*praxis e lexis*), instaura o novo e a excelência humana.

Na modernidade, Arendt argumenta que esse abismo entre público e privado é alterado, de maneira que os dois domínios passam a se recobrir constantemente, numa linha difusa que não divide definitivamente a esfera pública da privada. A crítica de Arendt – centrada na ascensão da esfera social e que não será abordada aqui – considera que o que destitui a sociedade de sentidos públicos é a subjetividade da existência singular que não se realiza diante do outro. Porque a luz do público provém do reconhecimento da diferença, do fato de que todos veem e ouvem de ângulos diferentes.

A constituição do interesse público reside, como chama atenção Arendt, na possibilidade da identidade apesar das diferenças de perspectivas. “Esses interesses [públicos] constituem, na acepção mais literal da palavra, algo que *inter-essa* [*inter-est*], que se situa entre as pessoas e que, portanto, é capaz de relacioná-las e mantê-las juntas” (ARENDR, 2014, p. 226). Assim sendo, o interesse público denota um projeto político (porque implica ação) de coexistência fundada no reconhecimento de alteridade.

Sennett (1988) também resgata os sentidos de público e privado, no seu caso, desde o século XV até o século XVIII na Inglaterra e na França. Encontra a ideia de público associada com o bem comum na sociedade, aquilo que é manifesto e está aberto à observação geral, que inclui uma diversidade de pessoas e é espaço de exigência de civilidade. Já o privado foi empregado para significar o espaço de privilegiados, reservado à família e à satisfação das exigências da natureza humana. Reconhece o público como “uma criação humana” (SENNETT, 1984, p.128), indicando aqui também o acento para a ação pública, entendendo esse espaço como lugar de investimento do homem (de forma não naturalmente dada), de modo a se colocar e a se reconhecer diante de outros.

A pesquisa desses sentidos é o argumento inicial que o autor aciona para apresentar sua tese de esvaziamento da vida pública – que não será aqui abordada visto que o que interessa mais diretamente é a indicação de Sennett de que o tensionamento permanente entre público e privado é chave para o entendimento social. “Falamos de público e de privado como se fossem estados fixos, uma vez que assim é mais fácil abordá-los. Mas, de fato, eram elos evolucionários complexos” (SENNETT, 1988, p. 120).

Bobbio (2012) também vai apresentar a dicotomia entre público e privado chamando a atenção para o público enquanto esfera da diferença, em seus termos “sociedade de desiguais”, ao passo que o privado constitui a “sociedade de iguais”, igualados pelo mercado. Portanto, é o reconhecimento diante do outro, que se apresenta em condição de igualdade em suas diferenças, que caracteriza o público e seu estado político, em dicotomia ao estado civil privado.

O autor aponta o caráter político do público e o econômico do privado:

[...] a dicotomia público/privado volta a se apresentar sob a forma de distinção entre a sociedade política (ou de desiguais) e sociedade econômica (ou de iguais), ou do ponto de vista do sujeito característico de ambas, entre a sociedade do *citoyen* que atende ao interesse público e a sociedade do *bourgeois* que cuida dos próprios interesses privados em concorrência ou colaboração com outros indivíduos. (BOBBIO, 2012, p. 17).

Portanto, está no cerne dessa diferenciação a oposição iguais/desiguais. Para o público, no status político de cidadão, importa o reconhecimento de desiguais, tendo a igualdade na

diferença como horizonte. Já o privado está baseado na sociedade de iguais (no mercado) a partir do reconhecimento de suas individualidades, o que permite o estabelecimento de relações recíprocas.

Desmanchando essa divisão dicotômica clara entre público e privado em decorrência da transformação das sociedades industriais mais avançadas, Bobbio vai indicar a ocorrência de dois processos paralelos: a *publicização do privado* e a *privatização do público*, que não são incompatíveis e se complementam. No primeiro movimento registram-se os interesses da coletividade representados pelo Estado subordinando os interesses privados. No segundo, ao contrário, veem-se os interesses privados servirem-se da estrutura pública com vistas aos objetivos próprios.

Portanto, na construção argumentativa de suas teses, os três autores (ARENDRT, 2014; SENNETT, 1988; BOBBIO, 2012) procedem inicialmente a uma retomada histórica que caracteriza de forma dicotômica o público e o privado. A revisão histórica que cada um deles constrói permite identificar no polo do público os sentidos da luz, da visibilidade, da realidade compartilhada, da ação política, da relevância e permanência, o *espaço entre* da igualdade na diferença. No lado oposto, do privado, estão alinhados os sentidos do domínio do lar e da família, da reserva e da individualidade, da satisfação das necessidades da vida, da economia, da propriedade, do possuir um lugar próprio.

Embora os autores compartilhem da indicação do apagamento dessa diferenciação clara entre os domínios público e privado, isso é feito a partir de críticas muito particulares. Arendt (2014) aponta a substituição da ação (fundadora do espaço público) pelo comportamento como decorrente da ascensão da sociedade na qual o sentido de excelência pública estaria deturpado. Sennett (1988), por sua vez, defende o declínio do domínio público causado pela afirmação de uma vida pessoal desmedida, em que a procura pelos interesses comuns foi destruída pela busca de uma identidade comum.

Guardadas as diferenças, é possível afirmar que as duas argumentações concorrem para caracterizar a Modernidade como momento histórico dessa complexificação entre interesses públicos e privados. A partir daí, no lugar da dicotomia clara, há a constatação (que cada autor desenvolve de forma bem particular, como acentuado) de um tensionamento permanente entre interesses públicos e privados, no ajuste contínuo entre sentidos que inevitavelmente retomam e recriam aqueles históricos. Esse tensionamento permanente está sintetizado na dupla expressão de Bobbio (2012): *privatização do público* e *publicização do privado*.

O quadro de referência trazido pelos autores permite entender que a experiência do domínio privado como espaço que o sujeito tem para existir para si passa a ser fundamental

para a afirmação – pública – de individualidades e identidades. No domínio público, pois, emergem, para a atenção e reconhecimento de todos, questões outrora consideradas privadas. É nesses termos que Esteves (2011) afirma o espaço público enquanto um espaço de mediação por excelência, que supõe, ao mesmo tempo, a articulação e a distinção entre público e privado. Essa mútua mediação do público e privado no espaço público é o que torna a fronteira entre os dois domínios extremamente fluida.

A articulação dos dois domínios, por sua vez, tem por base a constatação de que a plena afirmação de qualquer um deles, mesmo enquanto domínio autónomo de experiência, só pode ser atingida a partir de um certo nível de interdependência com o outro; não poderá chegar a formar-se um verdadeiro domínio público sem a presença (e a participação) de indivíduos que se assumam na sua singularidade própria, fazendo assim do seu âmbito de vida privado como que um projeto de vida (um trabalho de subjectividade); tal como a privacidade individual nunca poderá, também, constituir-se plenamente se não encontrar os meios para a sua própria projecção num âmbito de experiência de vida comum, mais precisamente se não se submeter a um encontro (e também confronto) com outras privacidades individuais, no quadro de uma vida colectiva que é realizada em comum (do Público, portanto). (ESTEVES, 2011, p. 170).

Assim sendo, para o presente estudo, em vez de lançar o olhar para o declínio da vida pública, invadida pelo comportamento social desprovido de ação política, prefere-se atentar para os movimentos entre publicização e privatização. O foco está direccionado para a tensão das experiências privadas e públicas como fundantes para o sujeito em sociedade ao permitir tanto a sua necessária afirmação individual como o reconhecimento intersubjetivo – e público – desse mesmo indivíduo.

Centra-se o entendimento do público como uma instância terceira entre os sujeitos (entre o *eu* e o *outro*), necessária para o compartilhamento e reconhecimento sobre os quais se assenta a possibilidade da coexistência social. É o espaço *entre* de que fala Arendt (2014), capaz de nos ligar e separar, igualar e diferenciar ao mesmo tempo. Portanto, é no *entre* necessariamente público, no encontro e desencontro de privados e seus interesses, que se constrói o reconhecimento do *eu* e do *outro*, sabendo, como chama atenção Arendt, que a consciência dessa relação é o que garante a consciência da própria realidade. Em outras palavras, não é possível saber de si e do mundo em outro espaço que não o público.

## 1.2- Cidadania como conceito instituinte da democracia

É preciso considerar que a cidadania só pode existir como decorrência de ações que privilegiem o interesse público e como espaço da ação política em que interesses comuns possam suplantar a coleção de interesses particulares. É no espaço público, através de instituições públicas e políticas públicas, que as pessoas podem se transformar em cidadãos que não defendem simplesmente seus interesses privados, mas compartilham reconhecimentos mútuos e, dessa forma, podem ter acesso à democracia. Ou seja, a ideia de espaço e interesse público é condição primeira para a abordagem da democracia e da cidadania.

A democracia pode ser entendida como a escolha de um governo orientado pelos interesses públicos e, portanto, a democratização é também uma forma de mediação do conflito entre interesses públicos e privados. Bobbio (1997, 2012) defende que o alargamento da democracia na sociedade se dará através da “extensão da democratização – entendida como instituição e exercício de procedimentos que permitem a participação dos interessados nas deliberações de um corpo coletivo – a corpos diferentes daqueles propriamente políticos” (BOBBIO, 2012, p.155).

Em outras palavras, indica o autor, trata-se da extensão das formas de poder do campo da sociedade política para o campo da sociedade civil, em que o papel do cidadão não esteja circunscrito ao de eleitor, mas contemple a multiplicidade de papéis da ação política – que, como afirmado por Arendt, não pode se dissociar do discurso (*praxis e lexis*).

Para definir democracia, Bobbio resgata que se desde a idade clássica a democracia “designa a forma de governo na qual o poder político é exercido pelo povo” (2012, p.135), na teoria política contemporânea, está relacionada a um elenco de *regras do jogo* ou procedimentos universais que dizem respeito a meios ou regras de comportamento (como voto, representação, partidos) e a fins (em resumo, igualdade jurídica, social e econômica) assumidos como democráticos.

Dahl (2001) também aponta que no cerce da democracia está a satisfação da exigência de que todos os membros estejam igualmente capacitados a participar das decisões sobre a política que os afetam. Ou seja, fala-se de igualdade política como princípio fundador da democracia e da tarefa de criar um conjunto de regras e princípios para a determinação de como serão tomadas as decisões. Diante das impossibilidades da democracia ideal, Dahl vai apontar o conceito de *poliarquia* como a democracia possível e real e, portanto, que tem a *democratização* como meta constante.

Dessa forma, tanto Dahl como Bobbio indicam um horizonte ideal e normativo para a democracia que vem sendo significado e discutido há séculos pela civilização ocidental, pautando as avaliações das formas de governo empreendidas ao longo da história. Como aponta Bobbio, diante das regras e dos ideais é preciso lidar com as transformações da democracia. “Para um regime democrático, o estar em transformação é seu estado natural: a democracia é dinâmica, o despotismo é estático e sempre igual a si mesmo” (BOBBIO, 1997, p. 9).

A democratização da sociedade, ampliando os papéis da ação política do cidadão para além do voto, se daria pela ocupação de novos espaços até então marcados por processos hierárquicos ou burocráticos. São espaços que não observam os valores ou direitos democráticos e, por isso, no extremo, o exercício do poder estaria livre de limites. Aqui, é profícuo destacar a associação feita por Bobbio:

Retomo a minha velha ideia de que direito e poder são as duas faces de uma mesma moeda: só o poder pode criar direito e só o direito pode limitar o poder. O estado despótico é o tipo ideal de estado de quem se coloca do ponto de vista do poder; no extremo oposto encontra-se o estado democrático, que é o tipo ideal de estado de quem se coloca do ponto de vista do direito. (BOBBIO, 1997, p. 13).

Sob essa perspectiva, a Defensoria Pública, não apenas por integrar o sistema de justiça, mas principalmente por ser a possibilidade de que os historicamente dele excluídos acessem-no, pode ser identificada como uma instituição que se coloca do ponto de vista do direito. É uma instituição do Estado que colabora para a democratização do espaço da justiça que, embora baseado no amplo direito de resposta e no contraditório, não é acessado livremente, seja por restrições de ordem técnica, seja em razão da própria linguagem do Direito, entre outras. A inclusão daqueles que estavam à margem é indicativa de maior democratização desse espaço, fora do qual também produz efeitos, visto que as decisões jurídicas têm validade para afirmar direitos na vida cotidiana das pessoas.

Essa ideia da extensão da democratização baseada no exercício de direitos como limite necessário ao poder permite encaminhar a discussão para a cidadania, entendendo que ela se constrói exatamente do ponto de vista dos direitos, através da disputa e do exercício de direitos pelos cidadãos. É um cidadão forte em direitos que fortalece a democracia, exatamente porque reconhece o direito dos outros cidadãos. Ou seja, porque oferece limites ao poder através do exercício público de direitos.

A abordagem clássica da cidadania é proferida por Marshall (1967) em 1949 e publicada um ano depois na Grã-Bretanha. O sociólogo elenca três categorias de direitos fundamentais do cidadão: civis, políticos e sociais. A partir do diagnóstico do contexto da Inglaterra, ele indica

que o cidadão pleno seria o que exerce e tem reconhecidos seus direitos nos três campos. Os direitos civis são aqueles fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei. Dizem respeito, fundamentalmente, ao reconhecimento do indivíduo e de sua liberdade. Assim, na Europa, tiveram seu desenvolvimento relacionado à ascensão da burguesia e dos mercados, à noção de liberdade individual e à construção do próprio Estado moderno, garantidor dessa liberdade.

O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. Este último difere dos outros porque é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual. Isso nos mostra que as instituições mais intimamente associadas com os direitos civis são os tribunais de justiça. (MARSHALL, 1967, p. 63).

Os direitos políticos referem-se ao “direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade do poder político ou como eleitor dos membros de tal organismo” (MARSHALL, 1967, p. 63). Dessa forma, têm sua conceituação intimamente relacionada à democracia e à participação democrática dos indivíduos, tendo a ideia de autogoverno como essência. Marshall aponta o parlamento e os conselhos do governo local como instituições de referência desses direitos. Por isso, para ele, os direitos civis são condição para a existência dos direitos políticos, na medida em que o reconhecimento público e político do cidadão requer o seu reconhecimento como indivíduo de direitos.

Completando a tríade, os direitos sociais se referem “a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social” (MARSHALL, 1967, p. 63-64). A ideia central na qual se baseiam é a de justiça social e as instituições mais intimamente relacionadas são, para o autor, o sistema educacional e os serviços sociais.

Marshall identificou uma linha crescente dos direitos de cidadania: primeiro, no século XVIII, com os direitos civis, depois políticos no século XIX e, no século XX, os direitos sociais. Para o autor inglês, essa sequência além de cronológica, seria também lógica. Isso porque foi com base nos direitos civis, como indivíduos de direito privado reconhecidos publicamente pelo Estado, que os ingleses reivindicaram o direito ao voto e à participação política. O que, por sua vez, permitiu a eleição de representantes dos trabalhadores que levantaram a bandeira dos direitos sociais. É importante demarcar que Marshall aponta a igualdade como princípio da cidadania.

A cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos

direitos e obrigações pertinentes ao *status*. Não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas nas sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criaram uma imagem de uma cidadania ideal em relação à qual o sucesso pode ser medido e em relação à qual a aspiração pode ser dirigida. A insistência em seguir o caminho assim determinado equivale a uma insistência por uma medida efetiva de igualdade. (MARSHALL, 1967, p. 76).

Anthony Giddens, ao relacionar a discussão da cidadania à questão da vigilância, critica Marshall por propor uma evolução natural dos direitos civis aos sociais e ajudada “pela mão benevolente do Estado” (GIDDENS, 2008, p. 223)<sup>2</sup>. Giddens refuta a ideia de estágios de evolução de direitos de cidadania que pode ser depreendida da leitura de Marshall, apesar de reconhecer que a sequência descrita para o caso da Grã-Bretanha faz sentido. “Ao contrário, então, de se considerar as três categorias dos direitos de cidadania como fases no conjunto do desenvolvimento da cidadania, é mais plausível interpretá-las como três arenas de contestação ou conflito” (GIDDENS, 2008, p. 223).

É preciso pontuar que Marshall deixa claro que pretende analisar o caso britânico e não formular uma teoria geral e que, embora identifique os direitos às instituições do Estado (em certa medida numa visão estadocêntrica), não vê o processo de forma passiva e nem garantido apenas pelo reconhecimento formal da lei: “Seu desenvolvimento [da cidadania] é estimulado tanto pela luta para adquirir tais direitos quanto pelo gozo dos mesmos, uma vez adquiridos” (MARSHALL, 1967, p. 84). De qualquer forma, apesar da crítica apresentada e de Giddens defender a nomenclatura de direitos econômicos (relacionados ao acesso ao bem-estar) como substituta para os direitos sociais, ficam mantidas as três categorias de direitos de cidadania que são reiteradamente tomadas para a análise de diferentes contextos nacionais.

Então, para direcionar a discussão para as conquistas de cidadania no Brasil, toma-se como primeira referência as contribuições de Carvalho (2013). O autor reforça o fato de que a cidadania é um fenômeno complexo e historicamente definido. É, então, em termos históricos que caracteriza o exercício cidadão brasileiro, do período colonial até início do século XXI. Assim sendo, a partir de sua análise histórica, não se vê uma narrativa linear ou mesmo uma curva ascendente da cidadania. Ao contrário, há um cenário de avanços e retrocessos, que está em permanente construção e que será avaliado a partir do critério de julgamento da cidadania – da mesma forma que apontou Marshall ao indicar a cidadania como “medida efetiva de igualdade”.

---

<sup>2</sup> Bello (2013), no livro *A cidadania na luta política dos movimentos sociais urbanos*, constrói um capítulo acerca do debate contemporâneo sobre cidadania e, além de Giddens, retoma uma série de autores que analisam a proposição de Marshall.

[...] a liberdade e a participação não levam automaticamente, ou rapidamente, à resolução de problemas sociais. Isto quer dizer que a cidadania inclui várias dimensões em que algumas podem estar presentes sem as outras. Uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no Ocidente e talvez inatingível. Mas ele tem servido de parâmetro para o julgamento da qualidade da cidadania em cada país e em cada momento histórico. (CARVALHO, 2013, p. 9).

Carvalho, mais uma vez acentuando o caráter histórico da cidadania – experimentada, portanto, num tempo e espaço específicos –, afirma que os caminhos são diversos e não lineares, encontram desvios e retrocessos não previstos por Marshall.

A cronologia e a lógica da sequência descrita por Marshall foram invertidas no Brasil. Aqui, primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular [Getúlio Vargas]. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis, a base da sequência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo. (CARVALHO, 2013, p. 219-220).

Considerando o próprio argumento de Carvalho para a especificidade do desenvolvimento histórico de cada cidadão com o seu Estado e com a nação, essa inversão não seria, a princípio, um problema. O direito social à educação por toda a população poderia ser um caminho profícuo para a cidadania. A questão problemática, no caso brasileiro, não está tanto na ordem primeira dos direitos sociais, mas no seu conteúdo discricionário (para alguns e não todos), o que leva à sua percepção mais como privilégio e vantagem do que, de fato, como direito.

Na forma de privilégio, o direito social nega o princípio da igualdade dos indivíduos perante o Estado e as leis. Cria e perpetua a noção de que uns são eleitos em prejuízo de outros. Dificulta, pois, um entendimento menos liberal de igualdade (cada um por si na lógica do mercado) e mais equitativo (e democrático) na distribuição de oportunidades entre indivíduos iguais nas suas diferenças. O direito social como privilégio não gera equidade, ao contrário, perpetua a diferença, destaca desfavorecidos em relação a elites que deles – os direitos sociais – não prescindem, posto que já têm vantagens econômicas e sociais historicamente garantidas.

Mas há evoluções que devem ser reconhecidas, como afirma Carvalho, especialmente a partir da promulgação da Constituição de 1988, “um longo e minucioso documento em que a garantia dos direitos do cidadão era preocupação central” (CARVALHO, 2013, p. 200). Entre as três categorias de direitos, é nos civis que Carvalho vê o vértice mais fraco da tríade da

cidadania brasileira: “pode-se dizer que, dos direitos que compõem a cidadania, no Brasil são ainda os civis que apresentam as maiores deficiências em termos de seu conhecimento, extensão e garantias” (CARVALHO, 2013, p. 210). Para o autor, a falta de garantia dos direitos civis se verifica principalmente no que se refere à segurança individual, à integridade física e ao acesso à justiça. Destaca que a parcela da população que pode contar com a proteção da lei é pequena e que essa proteção legal, no lugar de reconhecer igualmente o indivíduo de direito, reflete as desigualdades sociais historicamente consolidadas no país.

Também dedicada ao cenário nacional brasileiro e com uma abordagem da cidadania como processo de constituição de sujeitos políticos, Dagnino (2004) defende uma *nova cidadania* ou cidadania ampliada. Sua análise parte do estudo dos movimentos populares pela redemocratização brasileira nas décadas de 1970 e 1980. A autora considera que há uma redefinição do sentido de cidadania a partir de três aspectos.

Primeiro, aponta que a noção de direito a ter direitos não se restringe apenas àqueles direitos legais ou abstratos, mas sim à invenção de novos direitos a partir das lutas e práticas concretas. Dagnino dá como exemplos desses novos direitos as questões da autonomia sobre o corpo e da preservação ambiental. No cerne dessa resignificação está o reconhecimento não apenas ao direito à igualdade, mas também à diferença.

Como segundo aspecto, a autora indica que, no Brasil, a cidadania não é uma estratégia das classes dominantes ou do Estado para incorporação gradual dos setores excluídos (embora não faça referência a Marshall, vê-se aqui um contraponto à ideia de evolução de direitos a partir da estrutura do Estado), mas antes é uma luta vinda de baixo, dos excluídos, empreendida por sujeitos sociais e políticos ativos.

Como terceiro aspecto de resignificação, Dagnino chama atenção para o fato de que a cidadania ultrapassa a ideia de participação num sistema político já dado e, portanto, o que está em jogo é o direito de participar das definições do próprio sistema. Para a autora, trata-se de uma superação da concepção liberal de cidadania, não mais demarcada apenas pelos limites das relações do indivíduo com o Estado, porque estabelecida dentro da própria sociedade como parâmetro das relações sociais.

O processo de construção de cidadania como afirmação e reconhecimento de direitos é, especialmente na sociedade brasileira, um processo de transformação de práticas arraigadas na sociedade como um todo, cujo significado está longe de ficar limitado à aquisição formal e legal de um conjunto de direitos e, portanto, ao sistema político-judicial. A nova cidadania é um projeto para uma nova sociabilidade: não somente a incorporação no sistema político em sentido estrito, mas um formato mais igualitário de relações sociais em todos os níveis, inclusive novas regras para viver em sociedade (negociação de conflitos, um novo sentido de ordem pública e de

responsabilidade pública, um novo contrato social etc.). Um formato mais igualitário de relações sociais em todos os níveis implica o “reconhecimento do outro como sujeito portador de interesses válidos e de direitos legítimos” (Telles, 1994: 46). Isso implica também a constituição de uma dimensão pública da sociedade, em que os direitos possam consolidar-se como parâmetros públicos para a interlocução, o debate e a negociação de conflitos, tornando possível a reconfiguração de uma dimensão ética da vida social. (DAGNINO, 2004, p. 105).

Em oposição a essa perspectiva baseada na ação democrática, Dagnino identifica as concepções neoliberais de cidadania, quando associadas à caridade e à inclusão pelo consumo, (por exemplo) o que, para a autora, corrói as referências ao interesse público e reduz o Estado.

Quando se processa a desmontagem das mediações institucionais e políticas que possibilitam que o direito possa ser formulado, reivindicado e instituído como parâmetro na negociação do conflito, o significado da ideia da pobreza como denegação de direitos se completa (Telles, 2001). A eficácia simbólica dos direitos na construção de uma sociedade igualitária e democrática se perde, reforçando ainda mais um já poderoso privatismo como a orientação dominante no conjunto das relações sociais. (DAGNINO, 2004, p. 108).

Assim, há um forte significado de ação e estratégia política conferido por Dagnino ao termo cidadania, entendido como processo de constituição de sujeitos políticos – portanto relacionado à ação, à relação social e política para a redefinição dos significados do que seja ser cidadão.

Dessa forma, destaca-se aqui a gênese simbólica, o processo discursivo de definição de sentidos que é definidor da sociedade (CASTORIADIS, 1982). Tanto na experiência inglesa narrada por Marshall, como na apropriação do conceito ao contexto brasileiro feita por Carvalho e Dagnino está reconhecida a *instituição da cidadania*, de seus sentidos, de sua validade, de sua concretude.

Assim, defende-se que a cidadania realizadora de democratização seja vislumbrada a partir de uma ótica interacional, indissociável, portanto, da ação e da significação comunicativa no mundo. Na perspectiva trabalhada neste estudo, propõe-se que a cidadania seja tomada como o conceito instituinte da democracia, como a prática comunicacional de constituição e experimentação de sentidos do mundo e do sujeito, ou seja, de sentidos da democracia e do cidadão de direitos.

A cidadania supõe sujeitos ativos, que reconheçam o discurso do outro e que conquistem ativamente essa cidadania – num processo de democratização possível diante dos ideais da democracia (BOBBIO, 1997, 2012; DAHL, 2001). Em paralelo ao que diz Castoriadis: “é que a Lei não me seja simplesmente dada, mas que eu a dê a mim mesmo” (CASTORIADIS, 1982,

p. 114). Trata-se, dessa forma, de um processo de crescente autonomia em relação à significação do mundo e do lugar de cidadão constituído nesse mundo.

Nesse sentido, deixa-se uma definição de cidadania que poderia ser interpretada como algo já dado independentemente do sujeito, para defender uma cidadania que é construída, instituída, a partir da prática comunicacional de indivíduos que se reconhecem no espaço público como sujeitos de direitos e em situação de igualdade diante da lei e da sua efetivação.

### **1.3- Valores e direitos humanos**

A Declaração Universal dos Direitos Humanos feita pela Organização das Nações Unidas em 1948 é o documento, reconhecido mundialmente, que afirma a igualdade de todas as pessoas em relação a seus direitos. Entre os trinta artigos do texto completo, são os valores da liberdade e da igualdade que estão declarados no primeiro artigo: “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos” (ONU, 1948).

A Declaração estabelece, pela primeira vez, a proteção universal dos direitos humanos através de uma norma comum a ser observada por todas as nações. O documento considera que é “essencial que os direitos humanos sejam protegidos pelo império da lei” e que o entendimento comum desses direitos é importante para o cumprimento do compromisso firmado pelos países signatários da Declaração. Joas (2012) a avalia “como um caminho exitoso de entendimento rumo a um novo ponto de vista comum”, capaz de ser reconhecido como válido e orientador de práticas e instituições ao redor do mundo.

Em uma nova abordagem dos direitos humanos, Joas (2012) defende a tese de que eles se constituíram a partir da história da sacralização da pessoa, o que significa que não são decorrentes puramente de fundamentações racionais, mas também da experiência daquilo que é entendido como bem inalienável, que tem evidência subjetiva e intensidade afetiva, ou seja, que é sagrado. Para ele, no caso de valores, não é possível separar com tanto rigor a questão da validade (ou das ideias, do ideal, da filosofia), da gênese (ou do real, do concreto, da história). Defende, então, uma imbricação que destaca a coexistência dos dois aspectos, de forma a não ignorar a história e nem cair no completo relativismo histórico:

A própria história da gênese e da disseminação dos valores pode ser configurada de tal maneira que, nela, a narrativa e a fundamentação estão imbricadas de modo específico. Sendo narrativa, essa exposição nos torna conscientes de que nossa ligação a valores e nossa representação do que é valioso brotam de experiências e de seu processamento; desse modo, os valores podem ser identificados como contingentes, ou seja, não necessários.

Os valores assim não aparecem mais como algo já dado que apenas tivesse de ser descoberto e restaurado. Mas, ao expor o fato de que nossos valores são individualidades históricas, essa narrativa de modo algum precisa enfraquecer ou desfazer nossa ligação com tais valores. (JOAS, 2012, p.16).

É nesses termos que o autor apresenta a *gênese dos direitos humanos* como um complexo central de valores universais e de como eles foram codificados legalmente. Defende que o conceito de *gênese* destaca tanto a inovação histórica representada pelos direitos humanos, como, simultaneamente, seu caráter de experiência de inovação para os indivíduos envolvidos. Ou seja, quando se fala de valor – no caso valor dos direitos humanos –, diz-se da sua potência como referência valorativa social e como experiência individual.

Proponho conceber a crença nos direitos humanos e na dignidade humana universal como resultado de um processo específico de sacralização – processo durante o qual cada ser humano individual, gradativamente e com motivação e sensibilização cada vez mais intensas, foi passando a ser entendido como sagrado, e essa compreensão foi institucionalizada no direito. (JOAS, 2012, p. 19).

Reportando a Durkheim, a ideia de sagrado não tem tom exclusivamente religioso em Joas. Pois a sacralidade pode ser atribuída a novos conteúdos, o que, no caso da genealogia dos direitos humanos, está centrada na pessoa. Filiado ao pragmatismo, Joas põe ênfase na ação humana, sabendo que os agentes se reportam a valores anteriores e atendem a expectativas culturais, mas contam com “a criatividade irredutível da ação humana”.

Joas, portanto, indica uma tensão entre valores e práticas (2012, p. 130): “As práticas vigentes podem ser questionadas mediante alusão a valores declarados, assim como valores revisados mediante alusão à praxis vivenciada”. Estão aqui caracterizados dois polos: a *praxis da vida cotidiana* e a *comunicação referente a valores*. E há ainda um terceiro polo, referente às *instituições*, “no sentido de expectativa de ação provocada pelos agentes individuais e que se tornou obrigatória” (p.130).

Esses três polos – valores, práticas e instituições – caracterizam, cada um deles, um dos vértices do triângulo apontado por Joas como necessário para a análise de valores como os direitos humanos (Figura 1), conforme afirma: “Os valores não devem permanecer simples valores. Eles só viverão se forem defendidos argumentativamente enquanto valores, mas sobretudo se forem sustentados por instituições e corporificados por práticas” (JOAS, 2012, p. 200).

FIGURA 1 – Triângulo da genealogia afirmativa



Fonte: Elaborado pela autora com base em JOAS (2012).

Nessa triangulação, o autor destaca o “caráter indissolúvel de tensão que resulta da ação humana” (p. 130), o que significa que, do topo para a base do triângulo, será decisivo o modo de apropriação dos valores pelos atores e pelas instituições, sempre localizado em determinado tempo e espaço e, portanto, influenciado por conjunções de interesses e relações de poder.

No vértice da prática são dadas as evidências subjetivas, ou seja, a relação entre a concepção de valor e a facticidade. Joas chama a atenção: “Quem tem um ideal não tem como não se posicionar em relação a ele” (p.169). Aí está também destacada a individualidade humana, a criatividade do agir, que, transcendendo a individualidade biológica, constitui a intersubjetividade ou a totalidade individual.

No vértice da instituição estão as expectativas de ação, as tradições ou instituições a que se pretende dar continuidade. As instituições apropriam os ideais em condições específicas, permitindo, como destaca o autor, que o apelo ideal não apenas seja ouvido, mas realizado. A motivação a partir do valor é fundamental: “Quando o ‘espírito’ tiver se esvaído das instituições, não há mais confiança nelas” (JOAS, 2012, p.201).

Na dinâmica de interação proposta no triângulo, será sempre central a apropriação histórica dos sentidos de valor, conformando um campo de tensão entre práticas, valores e instituições. Trata-se de um processo criativo e contingencial, em que nada está assegurado em definitivo; não há tradição dada, mas contínua atividade simbólica dos indivíduos e institucionalizações permanentes.

Dessa maneira, a leitura de Joas permite assumir que os valores são assim transformados a partir de um processo de comunicação, em que a dimensão da prática, da construção de

sentidos de valor e de sua narrativa se dão através da interação comunicativa. Ou seja, a formação e a generalização de valores não podem ser compreendidas sem comunicação.

Por isso Joas (2012) aponta três especificidades da comunicação de valores: (1) a adesão a valores será sempre afetiva, aqui fala-se de apego e não de consenso; (2) essa adesão é sagrada e, como a crença religiosa, não está suscetível à falseabilidade; (3) a defesa da adesão a valores é feita, necessariamente, por meio de narrativas, sejam elas biográficas, históricas ou mitológicas. Para Joas, são essas características da comunicação de valores que os diferenciam das normas, entendidas como pretensão discursiva com base racional, ligadas às ideias de defesa argumentativa de opinião e de formação de consenso numa idealização de processos reais. Idealização essa que é assumida e defendida por Habermas (abordado no Capítulo 2).

No quadro de articulação teórica proposto neste estudo, vale registrar que há o reconhecimento do âmbito da idealização normativa em tensão com o âmbito da facticidade concreta – essa é a relação necessária para a abordagem da comunicação pública (desenvolvida no próximo capítulo). Pois o triângulo de Joas encaminha a um segundo nível, que problematiza não apenas o que é defendido racionalmente como tendo validade (a norma, fixada, por exemplo, na legislação jurídica), mas atenta para os sentidos historicamente corporificados por práticas individuais e institucionais. É nessa apropriação dos ideais em condições específicas que ressalta a criatividade do agir que está a gênese ou genealogia de valores proposta por Joas.

Ao direcionar o olhar para a Defensoria Pública do Rio Grande do Sul, é possível, a partir do raciocínio de Joas, identificá-la como uma dimensão institucional, entre outras, que está em interação constante com valores e práticas relativos aos direitos humanos. Mas Joas chama atenção de que é preciso atentar para o que potencializa e o que barra essa realização:

Assim, uma genealogia afirmativa dos direitos humanos deve levar em consideração, na análise histórica, as dimensões dos valores, das instituições e das práticas, bem como a interação dessas dimensões; mas ela também deve estar orientada para as chances e os perigos da realização em todas essas dimensões e em sua interação. (JOAS, 2012, p. 200).

Não é objetivo deste estudo reconstruir uma genealogia afirmativa dos direitos humanos a partir da Defensoria Pública. Assumindo o marco teórico da comunicação pública, o presente estudo estabelece como foco de análise a *Defensoria Pública enquanto uma dimensão institucional*. Assim como outras dimensões institucionais, ela concorre para a afirmação dos direitos humanos, missão que será efetivamente possível apenas na articulação dos três vértices de Joas: práticas, valores e instituições.

## 2- DA COMUNICAÇÃO

O campo da Comunicação é o esteio desta pesquisa, é o lugar de onde se lança o olhar que constitui a Defensoria Pública do Rio Grande do Sul em objeto de estudo, problematizado e analisado, portanto, a partir dessa área de conhecimento. Por isso, este capítulo é dedicado à abordagem da comunicação assumida como a forma de apreensão e representação que permite construir conceitualmente um objeto de conhecimento.

O texto inicia-se com a indicação do paradigma comunicacional adotado como referencial e a conceituação de interações comunicativas a partir de França (1998, 2002, 2008, 2012), Mead (2010) e Quéré (1991). Do entendimento da natureza do processo comunicacional passa-se à discussão da comunicação pública, que fundamenta a problematização apresentada, com referências a Habermas (2003a, 2003b), Esteves (2011) e Weber (2007, 2009, 2011). Na discussão mais funcional da comunicação pública, são indicados ainda autores como Rolando (2011) e Zémor (2009).

Por fim, o texto está dedicado à abordagem da comunicação organizacional feita por Baldissera (2014), Marques (2015), Mumby (2009) e Deetz (2010), à noção de estratégia associada a este âmbito (PÉREZ, 2012) e à possível aproximação com a abordagem situacional feita por Goffman (2012).

### 2.1- Interação comunicacional

A comunicação está no seio na compreensão do próprio processo social – a ação partilhada se dá, fundamentalmente, pelo processo comunicativo interacional. Dessa forma, essa dissertação assume a *concepção relacional da comunicação*, para a qual o processo comunicativo está sediado no social, no fazer, pois viver junto supõe interações e um processo permanente de construção e interpretações de sentidos.

O conceito de *interações comunicativas* (FRANÇA, 1998) chama atenção para as relações construídas no seio social, destacando o caráter compartilhado dessa ação, sempre reciprocamente referenciada. Ou seja, o sujeito é interpelado pelo *outro*; o *eu* se afirma diante do *outro*, seja ele outro sujeito ou o outro social.

A comunicação é um refinamento da possibilidade de estar com o outro; ela inscreve a convergência e o conflito entre o interior e o exterior, a partilha e o

recolhimento, o eu e o outro. Ela conjuga distância e proximidade, diferença e identidade, conflito e cumplicidade. (FRANÇA, 1998, p. 45).

Para essa perspectiva relacional é imprescindível entender os sujeitos como *sujeitos em relação*, que são construídos diante do *outro*. É na atuação em relação, portanto, em um espaço de diferenças, que os sujeitos podem compreender a si mesmos e ao mundo que os rodeia. É a *interação reflexiva* abordada por G. H. Mead (2010), destacando o sujeito em interação, dotado da dupla consciência de si mesmo e do outro.

Em síntese, como defende França, a comunicação é pensada como: *ação*, porque comunicando nós agimos no mundo, trata-se de um fazer; como *relação*, porque supõe sempre um e outro; e como *interação*, pois é uma ação construída conjuntamente e marcada pela reflexividade permanente. A linguagem é a materialidade dessa interação comunicativa, fazendo ligação entre o simbólico e o real, objetivo e subjetivo. A palavra é a marca distintiva da comunicação fundada na relação com o outro.

Erigida em torno da palavra, da co-presença dos interlocutores, chegamos assim a uma nova configuração da comunicação: relações particulares que se estabelecem através de uma materialidade simbólica (a palavra, as mensagens), construída, por sua vez, no seio dessas relações, como sua condição e expressão. (FRANÇA, 1998, p. 44).

A proposta, com a qual nos alinhamos, é trabalhar a comunicação como processo contínuo de compartilhamento e construção de significados de sujeitos em relação. Na defesa do modelo praxiológico da comunicação, Quéré (1991) afirma que a comunicação está assentada em perspectivas compartilhadas, sem o que nenhuma ação ou interação seria possível. Essa perspectiva implica abandonar a ideia de determinação e controle da situação de comunicação a partir do ponto de vista do emissor. Significa reconhecer que o processo é perpassado por práticas e sentidos sociais diversos e vai muito além da vontade do emissor de influenciar um público. Ou seja, exige assumir a interação como qualidade própria do processo comunicativo.

Comunicando, atualizamos a linguagem e os sentidos, atuamos no mundo, construímos nossos lugares e nossas identidades, submetemo-nos, insurgimo-nos e, em conjunto, criamos a realidade e transcendemos nossa individualidade. (FRANÇA, 2012, p. 38).

Dessa maneira, a comunicação passa a ser tratada como lugar da ação, da intervenção e da experiência mediadas pela linguagem. Não cabe, portanto, um entendimento como simples transmissão de um emissor que imprime significados a um receptor passivo. Ao contrário, emissão e recepção são entendidas como momentos de um processo continuamente ativo –

comunicar será sempre ação discursiva. O que, por sua vez, implica considerar as relações de poder que marcam o processo, assim como o poder resultante da comunicação e dos sentidos construídos na interação social.

## 2.2- Comunicação pública

Trabalhar a partir da perspectiva da comunicação pública significa, primeiramente, fazer valer o papel central da comunicação para a compreensão da sociedade, entendendo que todo sentido social é forjado por meio de processos de interação comunicacional. Implica, igualmente, assumir que a comunicação pública traduz a democracia no sentido de que operacionaliza critérios democráticos fundantes como acessibilidade e discutibilidade, a partir dos quais são processadas as exigências de legitimidade do exercício do poder. Nesse sentido, como defende Esteves (2011), a comunicação pública é afirmada como *medium por excelência de cidadania*.

Para a definição de comunicação pública retoma-se o entendimento do que seja o *público*, como aponta Arendt (2014, p. 226), aquilo que nos “*inter-essa*”, que é capaz de relacionar e manter juntas as pessoas. Aciona-se, ainda, o debate no âmbito da negociação argumentativa entre cidadãos. Habermas (2003a, 2003b) descreve publicidade, crítica e debate como os critérios que constituem a base da comunicação pública que, por sua vez, vai produzir a opinião pública.

Esteves (2011) analisa esses critérios e, a partir deles, faz suas considerações sobre três princípios da comunicação pública. (1) *Princípio do não fechamento do público* (publicidade ou acessibilidade), que indica ampla liberdade de participação sob a ética do discurso, ou seja, que nenhuma exclusão seja admitida entre todos aqueles que possuem a competência da palavra e do agir. (2) *Princípio de não fechamento temático* da comunicação pública (discutibilidade), em que a própria seleção dos assuntos torna-se tarefa da comunicação pública. Por fim, (3) *princípio da paridade argumentativa* (racionalidade), que postula que a todos os participantes deve ser reconhecida uma igualdade essencial de estatuto, prevalecendo a força de validade dos argumentos apresentados.

Essa caracterização de comunicação pública marca sua dimensão eminentemente cognitiva ao ressaltar seus propósitos esclarecedores. Há também o que Esteves denomina *caráter agonístico*, já que a ela cabe pôr em presença, em conflito, opiniões divergentes. O autor destaca ainda as características argumentativas do processo de comunicação pública, que

promove a qualificação das formas com que as divergências são dirimidas no processo de construção de conhecimento. Por fim, reafirma o caráter processual da comunicação pública, sempre aberta e passível de ser aprofundada ou aperfeiçoada.

Produzida no espaço público, a comunicação pública tem como seu objeto de construção a opinião pública, fonte de legitimidade social e política.

[...] a comunicação pública atua como um *medium* por excelência da cidadania, colocando à disposição do conjunto da sociedade – dos destinatários em geral dos atos de governação, ou seja, de todo e qualquer indivíduo que apresente condições para fazer uso da sua própria razão. (ESTEVES, 2011, p. 202).

Esses são os princípios de um entendimento normativo da comunicação pública, seu modelo e preceito ético que, como chama atenção Esteves, será sempre tensionado pela facticidade.

[...] o desafio que se coloca é, sim, o de construir um entendimento dessa mesma realidade, das diversas situações e dimensões sociais concretas que a constituem, que possa ir mais além do senso comum, ou de uma mera descrição em termos objetivos, procurando alcançar uma compreensão dos diferentes estados e possibilidades das estruturas do Público (espaço público e opinião pública), em função das hipóteses concretas de realização de uma verdadeira comunicação (pública): em cada momento e em cada situação social em concreto, quais as condições que favorecem a possibilidade social dessa comunicação, quais as condições que a bloqueiam e quais as condições que podem potenciar uma sua afirmação mais decisiva. (ESTEVES, 2011, p. 212).

Direcionando-se para o entendimento operacional das práticas que se dão a verificar, Weber (2007, 2010, 2011) aborda a comunicação pública na perspectiva política e privilegia a instauração do debate público em rede. A autora chama atenção de que a comunicação pública não se restringe às ações de comunicação dos governos: “a comunicação pública existe quando se constitui como redes, a partir da circulação de temas de interesse público gerados em sistemas de comunicação” (WEBER, 2007, p. 23). A autora defende:

[...] a comunicação pública não pode ser determinada, apenas, a partir de legislação ou estruturas mas é configurada pela circulação de temas de interesse público, nos modos de debater e repercutir estes temas, sem controle direto. Trata-se da comunicação pública constituída pela abordagem e circulação de temas vitais à sociedade, ao Estado e à política. (WEBER, 2007, p. 24).

Veem-se aqui duas ideias centrais: uma relacionada ao conteúdo da comunicação pública (temas de interesse público) e outra à sua forma (redes). O interesse público é caracterizado pelos princípios de funcionamento do público, como já visto. A ideia de rede

ressalta que esses temas são lançados e reconhecidos por diferentes sistemas de comunicação ligados a instituições públicas e privadas, formando um emaranhado de fluxos de informações que perpassa os indivíduos. A autora identifica algumas dessas principais redes: Rede de Comunicação Social, Comunicação Política, Comunicação do Judiciário, Comunicação Científica e Educacional, Comunicação Mercadológica, Comunicação Religiosa e os Sistemas de Comunicação Midiática.

Entende-se que cada rede tem sua própria complexidade no modo e no interesse específico de abordar temas de interesse público e a repercussão destes é proporcional aos interesses (públicos e privados) de outras redes. São, então, tecidos os debates no espaço público e desencadeados ataques, pactos e defesas em torno de temas essenciais à sociedade a partir de perspectivas tão públicas quanto privadas. (WEBER, 2007, p.25).

As redes de comunicação pública, então, são tomadas por temas sempre tensionados por interesses públicos e privados. Esse é o nível da facticidade, indicado por Esteves, em contraste com o nível normativo. A questão que se coloca é analisar essa realidade buscando ver o que potencializa e o que barra a realização da comunicação pública ideal, enquanto característica de um Estado democrático.

Rolando (2011) indica como missão da comunicação pública diminuir as distâncias entre instituições e cidadãos na vida cotidiana, o que se dá em torno das leis e suas aplicações, no acesso a serviços e estruturas, bem como na promoção dos interesses coletivos.

Consideramos a comunicação pública não apenas como a instrumentação do poder, mas, sobretudo, como o território em que muitos sujeitos (mesmo se confrontando) buscam interesses legítimos e usam a informação e a comunicação não tanto para vender algo, mas para apresentar sua identidade, sua visão e seus objetivos. (ROLANDO, 2011, p. 26).

Na operacionalização da comunicação pública, Rolando propõe andares, que podem ser entendidos como estágios de complexificação crescente do desempenho de comunicação pública que vai do acesso às informações e serviços básicos até o processo de democracia participativa, que engloba o debate público, terminando na “gestão dinâmica do patrimônio simbólico acumulado e expresso por cada instituição” (ROLANDO, 2011, p. 29).

Da mesma forma, Zémor (2009) defende que a comunicação pública não pode desconhecer o interesse público, permitindo a manifestação dos interessados. Deve desempenhar seu papel cívico, defender as grandes causas sociais e valorizar as instituições públicas, entre outros, numa abordagem funcional. A comunicação pública “é encarregada de tornar a informação disponível ao público, de estabelecer a relação e o diálogo capazes de tornar um serviço desejável e preciso” (ZEMOR, 2009, p. 214).

Assim sendo, em resumo, a conceituação da comunicação pública aqui trabalhada passa pelo sistema político, entendendo a democracia como pressuposto, e por uma base teórica que aciona conceitos de espaço público, esfera pública e a dicotomia público/privado. Considera que a comunicação pública estabelecida do debate público é promovida pela circulação de temas de interesse na esfera pública, inclusive, midiática, incitada por manifestações sociais, pela sociedade organizada, seus cidadãos e também pelo Estado. Dessa forma, refere-se à comunicação pública não apenas para identificar a fala da coisa pública ou governamental, mas antes, do interesse público.

### **2.3- Comunicação organizacional**

Na defesa do interesse público, a comunicação pública assume caráter estratégico, sobretudo quando associada a uma instituição pública como é o caso da Defensoria. Trata-se de promover a comunicação com vistas a alcançar objetivos selecionados estrategicamente em detrimento de outros. O objetivo pode relacionar-se à defesa argumentativa de um valor através de narrativas que possam confirmar a validade – do valor e da instituição que o representa. Considerando o tensionamento permanente entre interesses públicos e privados, esses objetivos estratégicos da instituição conjugarão também a visão para objetivos privados ou mais particulares.

Weber (2011) destaca que a comunicação realizada pelos atores públicos tem caráter estratégico pois, se responde às necessidades de transparência, é também marcada por interesses privados na busca por visibilidade política, uma imagem pública favorável, adesão de opiniões e, por fim, votos. A autora defende que “a comunicação do Estado é sempre necessariamente estratégica” (WEBER, 2011, p. 105) e que responde ao legítimo interesse das instituições estatais.

Trata-se de entender o poder do Estado quanto à competência para obter visibilidade, informar, promover atores, instituições e projetos e, especialmente, de estabelecer relações e comunicação com os cidadãos, a sociedade e suas organizações. Este poder viabiliza um enfrentamento simbólico com as informações e notícias circulantes na esfera da comunicação midiática. (WEBER; COELHO, 2011, p. 73).

Os processos da comunicação do Estado na disputa por opinião, apoio e voto dos cidadãos identificados por Weber a partir da investigação dos sistemas e da produção de comunicação dos poderes executivo, legislativo e judiciário, oferecem categorias de análise da

comunicação pública promovida pelas instituições democráticas. São seis os tipos de *estratégias* identificadas pela autora: *visibilidade; credibilidade; autonomia; relacionamento direto; propaganda e imagem pública*, que demarcam a comunicação do Estado pautada pelo interesse público e, ao mesmo tempo, sempre tensionada por interesses privados (WEBER, 2011).

Para a compreensão dessa dimensão estratégica acentuada por Weber (2011) contribuem os estudos da Comunicação Organizacional, entendida “como processo de construção e disputa de sentidos no âmbito das relações organizacionais” (BALDISSERA, 2009, p.135). A partir desse entendimento, o conceito de comunicação estratégica é dado necessariamente em relação e não como simples intenção de influenciar traduzida numa equação de causa e efeito.

Reforçando que é em comunicação que os sujeitos se relacionam para construir uma organização, Baldissera (2014) aponta três âmbitos organizacionais: (1) *organização comunicada* referindo-se aos processos formais, planejados, autorizados, pensados estrategicamente para sua visibilidade; (2) *organização comunicante* existe sempre que algum sujeito estabelece relação direta com a organização e, portanto, produz sentido – também abarca a comunicação comunicada; e (3) *organização falada* que trata da comunicação que tem a organização como referência, mas os sujeitos não estão em relação direta com a organização, referindo-se a ela em ambientes externos. Nos termos de uma abordagem complexa assumida pelo autor, a comunicação de uma organização será diálogo, relação, estratégia e discurso autorizado, mas também resistência, cooperação e subversão.

Isso significa assumir uma visão sociológica da instituição de sentidos, fundamental para a abordagem da comunicação organizacional. A partir desta perspectiva, Marques destaca que:

A comunicação é enfocada a partir de um contexto conformado pela relação entre os interlocutores: a organização é percebida como sujeito relacional complexo que, em interação com seus membros e com a sociedade, configura um dado contexto de interações. Assim, a abordagem comunicacional no contexto das organizações se interessa pela análise do movimento, pelo estudo de como a interação atualiza a relação da organização e seus interlocutores, posicionando-os e reposicionando-os frente aos outros para que sentidos sejam construídos e reconstruídos de forma incessante. (MARQUES, 2015, p.7).

Nesse mesmo sentido, Mumby afirma que abordar as realidades organizacionais “é uma questão de entender como membros se envolvem coletivamente em processos de produção de sentido por meio de práticas de comunicação” (2009, p. 197). O autor norte-americano defende

que as organizações e os processos organizacionais são políticos por definição, indicando a adoção de uma perspectiva crítica que explore as articulações entre comunicação, poder e organização.

Uma vez que você enfraquece a sua concepção de assuntos como gerenciamento, estratégia, cultura etc. enquanto processos puramente racionais e, ao contrário, os visualiza como caracterizados por jogos de poder, resistência, esforços para moldar a realidade organizacional, e assim por diante, passa a ter uma visão muito mais interessante e “texturizada” da forma com que as pessoas constroem suas vidas organizacionais. (MUMBY, 2009, p. 199).

Deetz (2010), outro autor norte-americano, também ressalta que menos que uma ferramenta de gestão, a comunicação deve ser abordada como processo fundamental para a existência das organizações. Assim, o foco “não [é] a transmissão, mas a formação do significado, da informação e do conhecimento, bem como o grau em que esse processo é livre e aberto em relação à inclusão das pessoas e do seu contexto” (p. 85). É nesse sentido que o autor vai defender que um dos principais papéis da área da Comunicação Organizacional é desenvolver conceitos e práticas para uma democracia mais participativa, que permitam que a sociedade possa ganhar “mais produtivamente a partir de nossas diferenças” (DEETZ, 2010, p. 97).

O espanhol Pérez (2012) igualmente defende o abandono de uma concepção funcionalista da comunicação como transmissão em nome de sua compreensão relacional o que, conseqüentemente, significa uma outra abordagem para os sujeitos e suas organizações. Entender um sujeito não puramente racional, mas sim relacional, leva a perceber as organizações não como fechadas em si, mas como sistemas abertos. Não se trata de estruturas fixas, mas sistemas complexos não mais abordados a partir de uma ordem mecânica. Assume-se uma visão da inovação emergente, do sujeito coletivo (a organização) que utiliza uma inteligência conectiva para produzir significados e entendimentos com seus entornos.

Dessa forma, o fazer organizacional está necessariamente compreendido por uma comunicação dialógica e participativa, marcada pela negociação permanente. Assim, o objetivo desejado por uma organização não será alcançado numa guerra em que o inimigo deve ser superado, mas antes num processo de interação com os públicos, com as partes envolvidas. É aqui que entra a ideia de estratégia não mais abordada em termos de conflito (marco militar em que historicamente sua ideia foi desenvolvida), mas “a estratégia como ciência da articulação humana” (PÉREZ, 2012, p.182, tradução nossa). Esse é o centro da argumentação da *Nueva*

*Teoría Estratégica* (NTE) advogada por Pérez em parceria com outros autores da Comunicação Organizacional.

Na *Nova Teoria Estratégica* o olhar relacional é o que marca a abordagem das organizações e das pessoas, o que implica alterar a compreensão “de fazer estratégias para viver estrategicamente” (PÉREZ, 2012, p.189, tradução nossa). Ou seja, a organização deixa de ser vista como a formuladora e controladora de estratégias (paradigma gerencial) para ser vista como espaço de interação e negociação de visões e realizações de mundo.

O autor argumenta, dessa forma, que há uma conexão intrínseca entre comunicação e estratégia, defendendo a comunicação como campo matriz, por excelência, de estudo da estratégia. Isso significa entender a ação estratégica como ação comunicacional, como relação que não pode afastar o outro – a decisão estratégica de eleição entre alternativas que projetam um futuro desejado mas sempre incerto implica, necessariamente, o cálculo do outro.

Estratégia é a disciplina que nos ajuda a eleger o conjunto de decisões supostamente melhores para alcançar os cenários de futuro que temos visado e que constituem nossas metas, sabendo que não estamos sozinhos e que há outras pessoas, organizações, forças ou sistemas que com sua intervenção podem favorecer ou dificultar o alcance dessas metas. (PÉREZ, 2012, p. 51, tradução nossa).

Em resumo, Pérez (2012) apresenta a estratégia como um processo comunicacional de atuação de sujeitos no mundo que implica uma visão de futuro imaginada e desejada diante da qual se impõe a escolha de metas e ações, um caminho a ser traçado que deve ser anunciado e distribuído em tarefas. Lembrando que a estratégia não se realiza no desenho virtual desse caminho, mas sim no seu fazer, na sua construção – comunicacional – diante dos outros. A estratégia é um fazer direcionado a determinados interesses, mas sempre tensionado e refeito por outros interesses que serão colocados pelo premente convívio público e social.

A mudança de concepção da Comunicação Organizacional para a estratégia como coisa vivida, como fazer e construção comunicacional, permite associar a discussão às proposições de Goffman (2012), centradas na análise da interação. O autor mostra como as pessoas estão sempre preocupadas em ter uma boa imagem, em não “perder a face”. Significa que, quando em interação, as pessoas estão sempre administrando seu desempenho, atentas à maneira como os outros as estão lendo.

A compreensão da *interação*, como o estar em frente ao outro tendo-o como referência, é central em Goffman, assim como a ideia de *situação* como a inserção espaço-temporal em que a pessoa se dá a ver diante dos outros. O enquadramento (*framing*) é justamente o processo de definição da situação na qual os sujeitos estão envolvidos em interação e que responde à

pergunta: “O que é que está acontecendo aqui?” (GOFFMAN, 2012, p.30). Essa é a perspectiva situacionista de Goffman, em que o conceito de quadro “incorpora tanto a resposta do participante quanto o mundo ao qual ele está respondendo” (p. 120).

Assim, o autor indica que o quadro organiza não apenas o sentido, mas, numa dimensão metacomunicativa, organiza também o envolvimento. Para a análise de quadros é fundamental atentar para os papéis, rituais, normas e valores para que a situação seja definida e performada pelo sujeito. Goffman define papel “como um equivalente para capacidade ou função especializada” (p. 171), diz das expectativas de comportamento que se tem em relação ao outro.

O sujeito será sempre atuante nas situações de interação nas quais está inserido e, para isso, recorre a padrões institucionalizados de interpretação. Ou seja, há um dado cultural que é atualizado pelos sujeitos no decorrer das situações. Essas tradições de compreensão, abordagens ou perspectivas são denominadas como *esquemas primários* por Goffman (2012). “[...] Cada esquema primário permite a seu usuário localizar, perceber, identificar e etiquetar um número aparentemente infinito de ocorrências concretas” (2012, p.45). Os esquemas primários de tipo social, diferentemente dos naturais, implicam um “efeito intencional do homem”, uma decisão, uma ação guiada centrada no homem.

Esse destaque para a decisão de qual esquema aplicar importa para a noção de estratégia discutida aqui, uma vez que significa compreendê-la como resultado da ação intencional dos sujeitos em interação e não algo previamente dado, externo a essa atividade relacional. O que Goffman não acentua tanto, apesar de indicar que há sempre disputas de quadro, são as relações de poder implicadas nessa atividade relacional, nas indicações dos papéis a serem desempenhados e nas definições de enquadramento das situações da vida social, presentes também nos ambientes organizacionais.

O conceito de *tom* ou *tonalização* de Goffman também é profícuo para a abordagem da estratégia uma vez que diz das transformações de sentido dos esquemas primários. Tom é definido como “[...] o conjunto de convenções pelas quais uma dada atividade, já significativa em termos de algum esquema primário, é transformada em algo pautado sobre esta atividade, mas visto pelos participantes como algo muito diferente” (2012, p. 71). Ou seja, a apropriação dos esquemas primários em outros sentidos reporta à situação espaço-temporal e à atividade interacional dos sujeitos – é isso que importa para a compreensão interacional da estratégia.

Goffman exemplifica algumas tonalizações básicas empregadas na sociedade: o faz-de-conta, as competições, os cerimoniais, as reconstituições técnicas e os reposicionamentos. Mas o autor chama atenção que, se existem as tonalizações em que todos os participantes têm a mesma visão do que está ocorrendo, há ainda aquelas fruto de projeto traiçoeiro que levam à

falsificação de alguma parte do mundo. “Refiro-me ao esforço intencional de um ou mais indivíduos, destinado a manobrar uma atividade de modo que uma ou mais pessoas sejam induzidas a ter uma falsa convicção daquilo que está ocorrendo” (2012, p. 118). São as chamadas *maquinações* – se na tonalização todos têm a mesma visão, a maquinação requer diferenças de visão e sua trama pode ser tanto benigna como exploratória.

É possível transpor esses conceitos para a discussão da estratégia na Comunicação Organizacional, entendendo a tonalização como o tipo ideal de estratégia, em que todos os participantes têm ciência dos sentidos e limites postos, da relevância dos objetivos eleitos e das tarefas decorrentes. Esse seria o modelo participativo e democrático de gestão estratégica da comunicação. As maquinações, por sua vez, ocultam elementos da situação podendo, como se refere Goffman, ter finalidade benigna, não sendo danosas aos direitos fundamentais, ou atuar em nome de interesses privados com fins exploratórios. O que, no limite, leva ao descrédito, à dúvida e suspeita.

Assim como a interação social está baseada nas transformações e retransformações constantes dos sentidos primários, igualmente o faz a atividade profissional de comunicação. Ela recorre a esquemas primários que são tonalizados ou maquinados, de forma a oferecer sentidos aos sujeitos que, em interação (e, portanto, sem caráter manipulatório), acionarão e construirão os enquadramentos que os permitem lidar com o mundo, afirmando-se e reconhecendo-se nele.

É justamente a interação a base de compreensão de todo o processo social de construção de sentidos. A partir do entendimento das interações comunicativas (FRANÇA, 1998), marca-se o processo comunicacional em sua dimensão ativa, relacional e interativa. Ou seja, comunicar é ação, relação e interação entre sujeitos que constituem e compartilham sentidos de si e do mundo que os rodeia. A produção compartilhada de sentidos enseja o encontro de sujeitos individuais e coletivos em um espaço público de interação, marcado pelo tensionamento constante entre interesses públicos e privados. Na instância pública há o embate de diferenças que permite estabelecer reconhecimentos de igualdades e conferir relevância ao que é público, capaz de ligar as pessoas. É por meio da comunicação dada nesta instância, ou seja, a comunicação pública, que os temas de interesse público são forjados e colocados em circulação. Diferentes sistemas de comunicação, inclusive a mídia com grande poder de conferir visibilidade, contribuem para a circulação pública. Sujeitos e instituições colocam-se em rede para oferecer seus sentidos publicamente, em uma atuação que será estratégica ao visar a afirmação de causas públicas e também de interesses privados.

### 3- DA INSTITUIÇÃO

Este último capítulo da fundamentação teórica é destinado à apresentação do conceito de instituição e do seu caráter permanentemente instituinte vinculado à interação comunicacional. A articulação entre instituição e comunicação será fundamental à compreensão da Defensoria Pública objetivada nesta dissertação. A reflexão sobre instituição é feita a partir de Castoriadis (1982), Braga (2010, 2012), Berger e Luckmann (1998) e também França e Corrêa (2012).

A denominação instituição é preferencialmente adotada para acentuar o caráter instituinte das organizações tal como argumentado neste capítulo e também considerando que se aplica mais adequadamente às características da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul. Dessa forma, a denominação instituição não exclui, mas sim reconhece e engloba as contribuições da Comunicação Organizacional como área privilegiada para a compreensão comunicacional das interações verificadas nos espaços institucionais formalizados.

O percurso teórico traçado a partir da comunicação pública permitirá, então, propor a abordagem da instituição Defensoria Pública do Rio Grande do Sul enquanto dimensão institucional particular. Dessa forma, no último item deste capítulo, os conceitos teóricos são direcionados na proposição de três perspectivas – normativa, fática e estratégica – que permitem a abordagem de uma instituição e que neste estudo serão aplicadas à Defensoria Pública do Rio Grande do Sul.

#### 3.1- O caráter instituinte

O filósofo Castoriadis (1982), em sua obra *A instituição imaginária da sociedade*, entende a gênese simbólica como a própria gênese social. As relações sociais são instituídas porque “foram estabelecidas como maneiras de fazer universais, simbolizadas e sancionadas” (p. 151). Isso implica uma abordagem (que vem sendo ressaltada ao longo deste estudo) de um sujeito ativo que trabalha sobre si mesmo, “é o sujeito efetivo e totalmente penetrado pelo mundo e pelos outros” (p.128), apontando uma inerência recíproca do sujeito e do objeto.

Para Castoriadis, os sistemas simbólicos sancionados se constituem em ligar significados a símbolos e fazê-los valer como tais. Esse fazer está baseado na linguagem,

entendida como a mais básica das instituições. Há uma constituição simbólica sempre ativa que permite a emergência de novas maneiras de viver e de novas instituições – sabendo que esse simbolismo não pode ser neutro e apoia-se em simbolismos precedentes, na natureza e no histórico.

Castoriadis defende que eliminar a gênese do sentido, a produção de novos sistemas de significados, é eliminar a questão histórica por excelência. A inventividade é inerente ao ser humano e à construção histórica. Assim, o social-histórico “é a união e a tensão da sociedade instituinte e da sociedade instituída, da história feita e da história se fazendo” (p. 131). Ele evoca, portanto, um desejo de autonomia contra a heteronomia, contra o sujeito que não se diz e é dito por alguém.

Dessa forma, cada sociedade estabelece um universo do discurso diferente, “aquilo que, para a sociedade considerada é e não é, aquilo que é pertinente e aquilo que não é, o peso, o valor, a ‘tradução’ daquilo que é pertinente – e a ‘resposta’ correspondente” (p. 273). É o desejo por uma resposta menos alienada e, portanto, mais autônoma que anima Castoriadis. Sua tese, então, é a da consciência de que a sociedade é sempre autoinstituição – imaginária, simbólica, discursiva – do social histórico.

Reconhecer essa proposição demanda entender a instituição como sujeito coletivo em ação e atentar para os sentidos apresentados e representados na interação dos seus atores. “A vida institucional de uma sociedade não se sustenta, não se preserva e não se transforma senão mediada pelas diferentes práticas e processos comunicativos empreendidos por sua coletividade” (FRANÇA e CORRÊA, 2012, p. 11). Em outras palavras, ao olhar uma instituição, a busca é por perceber o que a institui, o que se dá, necessariamente, por meio do processo comunicacional.

Usualmente, a atenção à instituição convoca o olhar para as questões formais, as regras postas em funcionamento, aquilo que normatiza e institucionaliza formalmente ou legalmente. Como indica Castoriadis (1982), o enfoque não está apenas no âmbito racional e funcional das instituições, mas também no simbólico. O olhar comunicacional está “no processo de gênese de sentido, e não nos sentidos já sancionados e longamente estabelecidos” (BRAGA, 2010, p.49). Ou seja, é preciso ver as regras antes de estarem postas, como processo e estratégia, como prática social e interacional.

Ao destacar esses processos de constituição mais operacional da instituição (próximo da ação e mais longe da regra), Braga chama atenção para o nível intermediário das instituições, mais próximo à ação dos sujeitos institucionais. É nesse nível – em que se veem sim os sentidos já estabelecidos, mas também se deve olhar para a proposta de outros sentidos *tentativos* (como

denomina o autor) – onde acontecem as estratégias de interação, as negociações entre sentidos divergentes. Esse ajuste ou equilíbrio, como se refere Braga, é fundamental para dar sentido e possibilitar o acordo dos objetivos a serem alcançados ou, ao menos, das maneiras como eles serão alcançados.

Dos sentidos partilhados através da interação comunicativa estarão demarcados, em movimento permanentemente, lugares de fala e de identificação dos sujeitos individuais e coletivos – fala-se, novamente, de sentidos instituídos, de instituições.

[...] podemos considerar como instituição social todo conjunto de regras compartilhadas socialmente (instituídas), mais ou menos estáveis, que organizam os processos sociais (atividades, comportamentos, valores, circulação das ideias, encaminhamentos práticos, etc.) segundo determinadas “lógicas locais” constituídas no processo mesmo de institucionalização, e que viabilizam interações sociais em seu âmbito. (BRAGA, 2010, p.43).

Ao abordar a institucionalização como processo fundamental para a construção social da realidade, Berger e Luckmann (1998) destacam a reciprocidade, a historicidade e o controle implicados. A reciprocidade significa que os significados ou as tipificações, no termo próprio dos autores, são necessariamente partilhados, acessíveis a todos os membros colocados em relação. “A institucionalização ocorre sempre que há uma tipificação recíproca de ações habituais por tipos de atores” (BERGER; LUCKMANN, 1998, p. 79). Outro aspecto importante é que as instituições são produtos históricos, visto que “[...] as tipificações recíprocas são construídas no curso de uma história compartilhada” (Idem).

Para Berger e Luckmann (1988), as instituições têm ainda a característica do controle, elas “[...] controlam a conduta humana estabelecendo padrões” (p. 80) que vão canalizá-las para determinada direção. Há, então, a compreensão do encontro institucional como uma construção que se dá no terreno da prática e que leva à institucionalização recíproca de papéis: “a própria instituição tipifica os atores” (p. 79). Nesse sentido, embora sediada na ação humana, ela é também um fato exterior e coercitivo ao homem.

A visão dos autores volta-se às “instituições como facticidades históricas e objetivas” (p. 86), ou seja, realidades objetivas construídas pelo homem. “O mundo institucional é a atividade humana objetivada, e isso em cada instituição particular” (p. 87). A institucionalização recíproca de papéis é central na experimentação e na representação da ordem institucional. “Somente mediante essa representação em papéis desempenhados é que a instituição pode manifestar-se na experiência real” (p. 104).

Os autores destacam ainda a exigência da legitimação para o mundo institucional, pois é necessário interpretar o significado das instituições em várias fórmulas legitimadoras, capazes

de contar a mesma história e transformar a memória biográfica de uma geração em legitimação para a próxima geração. Berger e Luckmann chamam atenção para o fato de que a legitimação permite à instituição colocar-se abaixo de uma cobertura protetora de interpretações do conhecimento e das normas. “A legitimação justifica a ordem institucional dando dignidade normativa a seus imperativos práticos” (p. 128).

Conforme os autores, esse processo pode ser analisado em quatro níveis de legitimação: o primeiro é o dizer, a nomeação da instituição; o segundo é a referência a ações concretas; em terceiro vêm as teorias explicativas que usualmente são confiadas a pessoas especializadas – nível em que a instituição atinge autonomia e pode gerar seus próprios procedimentos institucionais; o quarto e último nível é constituído pelo universo simbólico. “São corpos de tradição teórica que integram diferentes áreas de significação e abrangem a ordem institucional em uma totalidade simbólica” (BERGER; LUCKMANN, 1998, p. 131). O universo simbólico integra e explica domínios separados da realidade, de forma que a sociedade histórica inteira aconteça dentro desse universo.

Portanto, a partir da contribuição dos diferentes autores aqui acionados, a instituição é percebida enquanto encontro de sujeitos, espaço e prática de organização de sentidos do mundo e da atuação desses sujeitos nele. Braga sistematiza essa imbricação comunicação-instituição:

Em conjunto com os demais elementos históricos, a comunicação faria parte, necessariamente, de todo processo instituinte das instituições: a) como processo articulador entre percepções, interpretações, racionalizações, invenções e lógicas acionadas; b) como processo de circulação de tais elementos, implicando reinterpretações, negociações, reajustes, desvios e novas percepções – simplesmente em decorrência do próprio circular de ideias e de práticas; c) como requisito para a busca de equilíbrio, ajuste, negociação, seleção de significações aproximadamente comuns entre os participantes; e d) como requisito de uma prática articulada e compósita na qual as ações de uns e de outros possam ser mutuamente referidas (ainda que conflitivamente – e nesse caso, sendo definíveis os termos do conflito). (BRAGA, 2010, p.46).

Assim, toma-se a instituição como espaço em que, incitados pelo encontro com o outro, os sujeitos oferecem e reconhecem significados. Esses significados, (re)estabelecem o lugar no mundo desses sujeitos e da própria instituição. Ou seja, é o agir comunicativo, a produção de sentidos, que institui a própria instituição em uma atividade permanente e fundadora.

### 3.2- A instituição sob as perspectivas normativa, fática e estratégica

A partir do entendimento mais amplo da instituição social como um todo, é possível tomar a instituição formalizada, atentando para seu processo instituinte, portanto comunicacional. Como instituição, a Defensoria Pública aciona um novo lugar de fala – e portanto, de ação, daqueles excluídos até então – e instaura também novos papéis: o do cidadão atendido e do defensor público. E são os atores, ao tomar parte, que criativamente institucionalizam os sentidos sociais. Braga destaca a gênese do sentido social das instituições ao aproximá-las das linguagens: “estas também são *instituídas* [...] e aquelas também *significam*” (BRAGA, 2010, p.44). Ao colocar em comunicação os atores e ao se comunicar, a instituição ativa o próprio processo de institucionalização e viabiliza as interações sociais em seu âmbito.

Assim sendo, para pensar uma instituição é necessário pensar nos sentidos que a constituem, criam identificação e permitem seu reconhecimento. Dessa forma, veem-se as interações comunicativas como viabilizadoras dos sentidos comuns, ou seja, como processo instituinte da instituição, tanto internamente (na interação com seus sujeitos), como externamente (na interação com outras instituições e sujeitos sociais). Ou seja, para dentro ou para fora, a instituição se afirma e se reafirma, conquista espaço e reconhecimento, comunicando-se. Porque a instituição não pode se instituir por outro processo que não seja o da interação comunicacional.

Nesse contexto, para as instituições, comunicar é uma questão de existência: é estratégia instituinte. O ato de comunicar é (re)criador por natureza da instituição e essa (re)criação só pode acontecer na interação comunicativa dos sujeitos. Por isso, a comunicação é assumida como estratégia instituinte da instituição. Isso quer dizer, antes de tudo, reconhecer a comunicação como fundante para uma instituição, configurada formalmente como uma organização pública ou privada. Portanto, a comunicação é entendida como condição primeva das instituições.

Tomar a comunicação como condição primeva e fundante de uma instituição significa que a sua abordagem enquanto fenômeno será, necessariamente, comunicacional. Portanto, a abordagem comunicacional da instituição deve ser feita sem reduzi-la apenas aos aspectos funcionais, mas conciliando os processos simbólicos do instituir social como defendido por Castoriadis (1982). Retoma-se aqui também a imbricação comunicação-instituição referida por Braga (2010) e a abordagem de Berger e Luckmann (1998) que apontam a institucionalização como processo fundamental para a construção social da realidade.

A visada à instituição aqui proposta está direcionada às suas ocorrências mais formalizadas ou oficializadas, como é o caso da instituição pública Defensoria, ou de organizações privadas e sociais não-governamentais. Ou seja, assume-se que, em um nível mais formalizado e oficializado (e apenas aí), as instituições equivalem às organizações – fazendo o destaque necessário de que nem toda organização pode ser tomada como instituição, embora toda organização possa, idealmente, acionar processos de institucionalização. Por isso, o campo de conhecimento da Comunicação Organizacional oferece suporte conceitual para a abordagem dos processos comunicacionais que se desenvolvem nos âmbitos institucionais mais formalizados

A abordagem da instituição proposta neste estudo estrutura-se em três perspectivas: *normativa, fática e estratégica*. Cada uma delas indica uma forma privilegiada de olhar, um foco assumido que não exclui as demais perspectivas. Ao contrário, pretende possibilitar a integração das três como tentativa de compreender a dinâmica institucional como um todo.

A primeira delas, *perspectiva normativa*, diz respeito às normas que orientam sua criação e seu funcionamento, ao papel em defesa dos interesses públicos que se espera que a instituição desempenhe. Portanto, fala-se do que é normativamente a ela atribuído, das expectativas ideais de sua atuação. Assume-se, portanto, referência à dimensão normativa e ético-moral que Esteves (2011) indica para a comunicação pública e diante da qual coloca-se a realidade empírica – que está indicada nas duas perspectivas seguintes.

A segunda, *perspectiva fática* ou da facticidade, destaca que a instituição está permanentemente em construção. Embora ela tenha um caráter objetivo e funcional, não é previamente dada, é uma contínua produção humana que se dá por meio da interação comunicativa – o que exige olhar para o nível intermediário da instituição, perto da ação dos sujeitos, como destaca Braga (2010). Nesse sentido, há, ainda, paralelo com a organização comunicante de Baldissera (2014).

Destaca-se, portanto, essa perspectiva como a do acontecimento institucional, onde assiste-se à atividade instituinte de sentidos e objetivos, aos atores construindo e desempenhando papéis e recriando seu lugar social e também o da instituição (BERGER; LUCKMANN, 1998). Aqui, a comunicação é entendida como estratégia instituinte inescapável, já que comunicar é uma questão de existência para as instituições.

A última perspectiva é a *estratégica*, aquela em que a instituição se apresenta como capaz de realizar as funções que a ela são conferidas e pode assim ser reconhecida. Relaciona-se à exigência da legitimação apontada por Berger e Luckmann (1998), que oferece explicações e justificações à ordem institucional dando status normativo a seus imperativos práticos. Assim,

a legitimação está necessariamente relacionada à linguagem: “O edifício das legitimações é construído sobre a linguagem e usa-a como seu principal instrumento” (BERGER; LUCKMANN, 1998, p.92).

Nesta terceira perspectiva, atenta-se para a produção profissional de comunicação da instituição com vistas à projeção de uma imagem que possa ser percebida positivamente a partir da proposição de sentidos estrategicamente reforçados. Aqui, faz-se referência à organização comunicada referida por Baldissera (2014) e ao caráter estratégico da comunicação dos entes públicos destacado por Weber (2007, 2009, 2011). A comunicação será estratégica quando empreendida por “[...] uma organização pública ou privada que deseja, principalmente, se fazer ver, gerar opiniões, receber investimentos, ocupar espaço no mercado e se relacionar de modo conveniente com seus públicos de interesse” (WEBER, 2009, p. 72). Ressalta-se, ainda, conforme Pérez (2012), que essa estratégia não pode ser construída à parte da facticidade institucional, pois é abordada como um processo comunicacional de atuação de sujeitos no mundo que implica uma visão de futuro imaginada e desejada. Assim, a atuação estratégica será sempre interacional e implicará o cálculo permanente do outro, com os sujeitos sempre ocupados com seus desempenhos e transformando os esquemas de interpretação (GOFFMAN, 2012).

Dessa forma, diante de uma abordagem normativa do potencial ético da comunicação pública, há uma atuação prática que é também estratégica e que se legitima justamente através da defesa do interesse público. Aqui essas três perspectivas são apropriadas para a abordagem de uma instituição pública, mas acredita-se que essa tríade possa ser igualmente aplicada para outros tipos de instituições, sejam elas privadas ou comunitárias.

Os diferentes tipos de instituições implicariam uma expectativa de prevalência em relação às três dimensões. Na instituição pública, a princípio, espera-se o destaque para a perspectiva normativa; na privada, como uma empresa, haveria a primazia da perspectiva estratégica orientada ao propósito do lucro; e na instituição do terceiro setor, como uma organização não-governamental, estaria ressaltada a perspectiva fática. Mas essa é apenas uma demarcação incipiente, relacionada à marca primeira da natureza da instituição.

Afinal, seu processo de institucionalização só será completo à medida que conjugue as três dimensões: sendo orientada por uma razão de ser validada, construindo e concretizando seus objetivos nas ações de seus atores e legitimando-se como tal. A ausência de quaisquer das perspectivas possivelmente resultará em um processo de institucionalização frágil, em que as referências de sentido institucional não são compartilhadas e legitimadas.

### III – OBJETO DE PESQUISA E METODOLOGIA

A fundamentação teórica construída para o estudo da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul subsidia a apropriação do objeto a partir dos conceitos de interesse público, cidadania, interação e comunicação pública. O entendimento de interesse público importa por agrupar valores fundamentais que interessam às pessoas, que as colocam juntas, que as acionam no espaço público. Diz respeito a valores democráticos e a direitos humanos, como igualdade, acesso à justiça e direito de defesa, que estão relacionados à Defensoria Pública.

A cidadania é compreendida como o conceito instituinte da democracia e está diretamente relacionada com a experiência e o exercício de direitos pelas pessoas vulneráveis, com a ação significativa de construção da experiência cidadã. A interação comunicacional é central na abordagem da Defensoria Pública ao atentar para o instituir, a dinâmica de produção simbólica dos sujeitos que se colocam em relação nesse espaço institucional particular.

A partir da comunicação pública, procura-se atentar para a circulação de temas de interesse público acionada em torno da Defensoria e a constituição de redes de comunicação pública em seu âmbito institucional. Assim, a proposta das três perspectivas de abordagem da instituição apresentada no item anterior está ancorada no marco teórico da comunicação pública e será especificada metodologicamente para a sua aplicação à Defensoria Pública do Rio Grande do Sul.

Portanto, nesta terceira parte da dissertação, a DPRS é caracterizada enquanto uma dimensão institucional singular. Delimitado o objeto de pesquisa, indica-se a metodologia adotada para a sua abordagem.

## 4- DO OBJETO DE PESQUISA

A Defensoria Pública do Rio Grande Sul é o objeto de atenção deste estudo e, portanto, cabe caracterizar essa instituição. O texto deste capítulo é construído com base na definição constitucional da instituição, em levantamentos de sua inserção no território nacional e em autores do campo do Direito que se dedicam ao tema. A partir do cenário nacional, a instituição gaúcha será destacada como exemplo particular da realidade de crescimento da Defensoria Pública no Brasil e apropriada para o cumprimento dos objetivos desta pesquisa de mestrado.

### 4.1- História e atuação da Defensoria Pública no Brasil

A Defensoria Pública brasileira foi criada pela Constituição de 1988 com o objetivo de garantir acesso à justiça e assistência jurídica aos necessitados. É constituída pela Defensoria Pública da União, dos Estados e do Distrito Federal, cabendo-lhes, respectivamente, a atuação nas Justiças Federal (Militar, do Trabalho e Eleitoral), Estadual e Distrital. O artigo 134 da Constituição Federal atualmente a define como:

[...] instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados. (BRASIL, 1988).

Assim como os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, a legislação aponta, a Defensoria Pública como imprescindível para a existência do Estado Democrático de Direito. Seu papel, portanto, é orientar juridicamente, promover os direitos humanos e defender as pessoas necessitadas tanto judicialmente como extrajudicialmente. Kettermann (2015, p.36-37) resume as funções que diferenciam a Defensoria das demais instituições do sistema de justiça como a “defesa de todos os grupos vulneráveis que merecem especial proteção do Estado”, cabendo para isso “todas as espécies de ações capazes de tutelar todos os tipos de direitos, individuais ou coletivos”.

Os vulneráveis são aqueles excluídos, que não acessam a justiça e, na lógica do Estado Democrático de Direito, enfrentam a desigualdade como barreira para a efetivação de seus direitos – concebidos como iguais para todos. São os necessitados a que a Constituição faz

referência, termo que, normalmente, aponta a pobreza como primeiro critério já que é impeditivo claro para a contratação de uma defesa particular de um advogado.

Pelo critério adotado pelo Mapa da Defensoria Pública (MOURA et al., 2013), 83% da população brasileira (com base nos dados do Censo 2010 que considera pessoas com dez anos ou mais) seria considerada pobre por seu grupo familiar receber até três salários mínimos mensalmente. Portanto, se observado apenas o critério de renda, essa porcentagem significa o público potencial da Defensoria Pública no Brasil. Mas outras necessidades além da econômica também devem ser consideradas pela instituição:

Necessitados, pois, não são apenas os financeiramente hipossuficientes, mas todos aqueles que estão em desvantagem na equação econômico-social, todos aqueles a quem foi determinado um local de hipossuficiência e/ou de vulnerabilidade; são os atores sociais cujo papel é o de 'sobra' nas estruturas postas. (KETTERMANN, 2015, p.48).

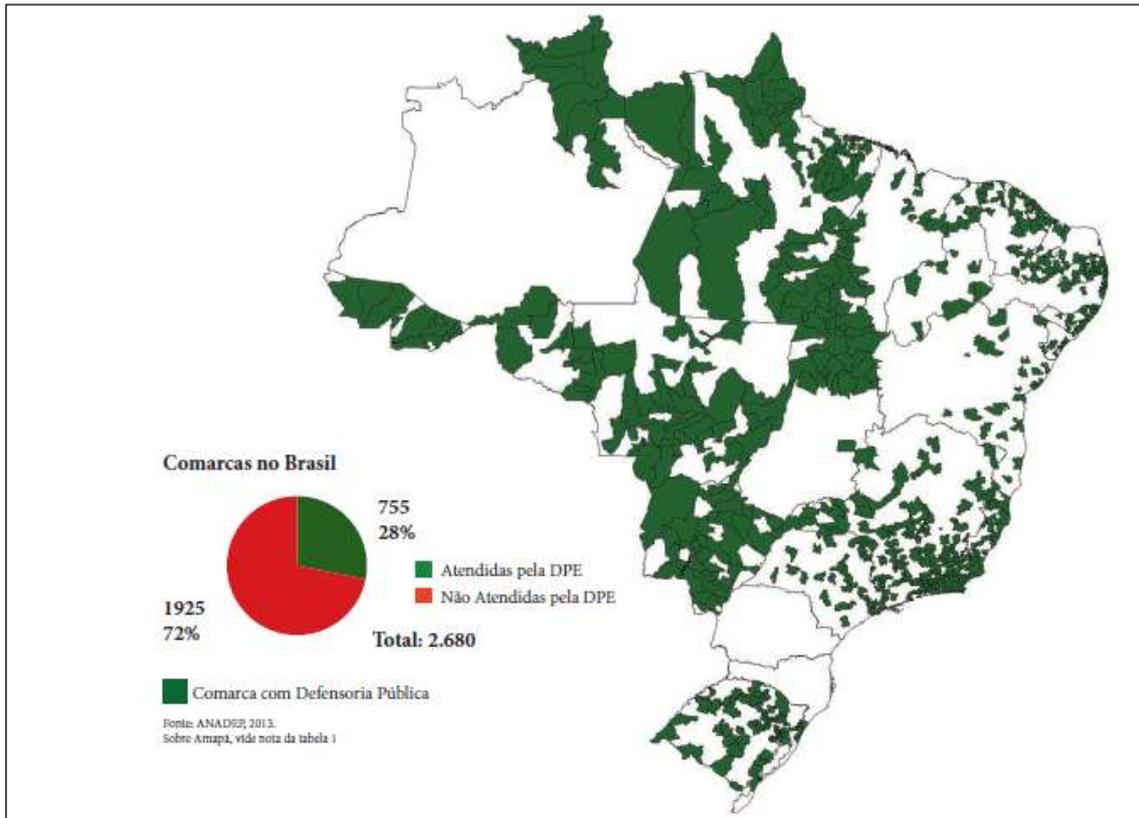
Costa e Godoy (2014, p. 86) reforçam que o critério econômico é apenas um dos que devem ser levados em conta para caracterizar a *vulnerabilidade circunstancial*. Esse conceito destaca que o cidadão não é vulnerável de forma estática ou definitiva, mas *está* em uma situação de vulnerabilidade em relação à afirmação de seus direitos.

Apesar desse enorme público a que se destinam os serviços da Defensoria, mais de vinte cinco anos após a previsão legal da Defensoria Pública pela Constituição Federal, a instituição registra histórico de lento crescimento e com grandes disparidades de nível de presença nos diferentes estados brasileiros. O trabalho realizado para o Mapa da Defensoria Pública do Brasil resgata que:

Antes de 1990 havia Defensorias Públicas em apenas sete estados brasileiros. Esse número cresce de modo substancial a partir dos anos 1990, quando mais dez estados estabelecem essas instituições. Os outros oito estados criariam as suas defensorias públicas apenas nos anos 2000, com as duas últimas delas tendo sido criadas por lei apenas em 2011, no estado do Paraná, e em 2012, no estado de Santa Catarina (MOURA et al, 2013, p. 24).

O diagnóstico feito para o Mapa da Defensoria Pública no Brasil, em 2013, aponta que a instituição estava presente em 28% das comarcas brasileiras (Figura 2). Ou seja, a cada dez comarcas, não há prestação de serviços à população por defensores em sete (são as áreas em branco indicadas no mapa da Figura 2).

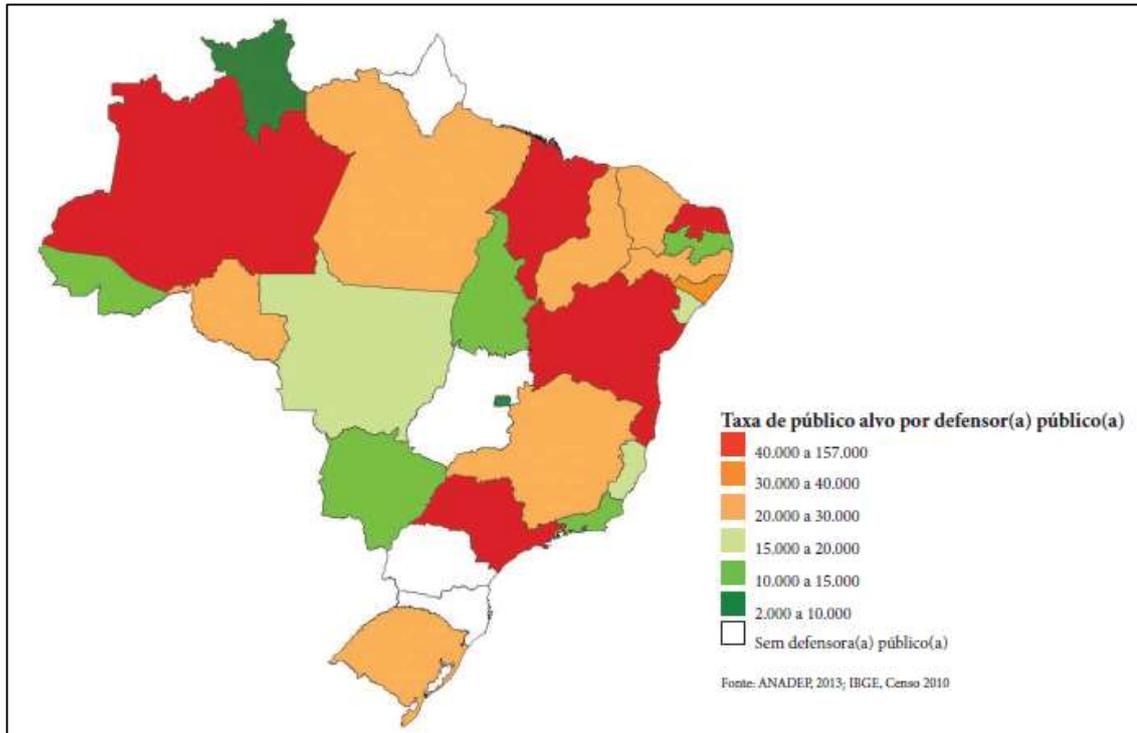
FIGURA 2 – Comarcas atendidas pela Defensoria Pública no Brasil



Fonte: Moura et al (2013, p. 49)

O Mapa da Defensoria aponta ainda um grande déficit no número de defensores considerando o público-alvo potencial da instituição. O mapa da Figura 3 representa a relação de pessoas por defensor em cada estado e indica vários estados em que o número de defensores públicos está aquém das recomendações do Ministério da Justiça, que é de um defensor a cada 10 mil a 15 mil pessoas com renda até três salários-mínimos. A cor vermelha e os dois tons de laranja indicam os estados onde o número de defensores públicos por habitante (com renda até três salários-mínimos) é insuficiente. O levantamento destaca ainda que essa situação, em geral, é melhor nas capitais dos estados do que nas comarcas do interior atendidas pela Defensoria Pública, onde usualmente há um único defensor para atuar em todas as áreas de especialidades do Direito.

FIGURA 3 – Taxa de pessoas com rendimento mensal até três salários-mínimos por defensor público

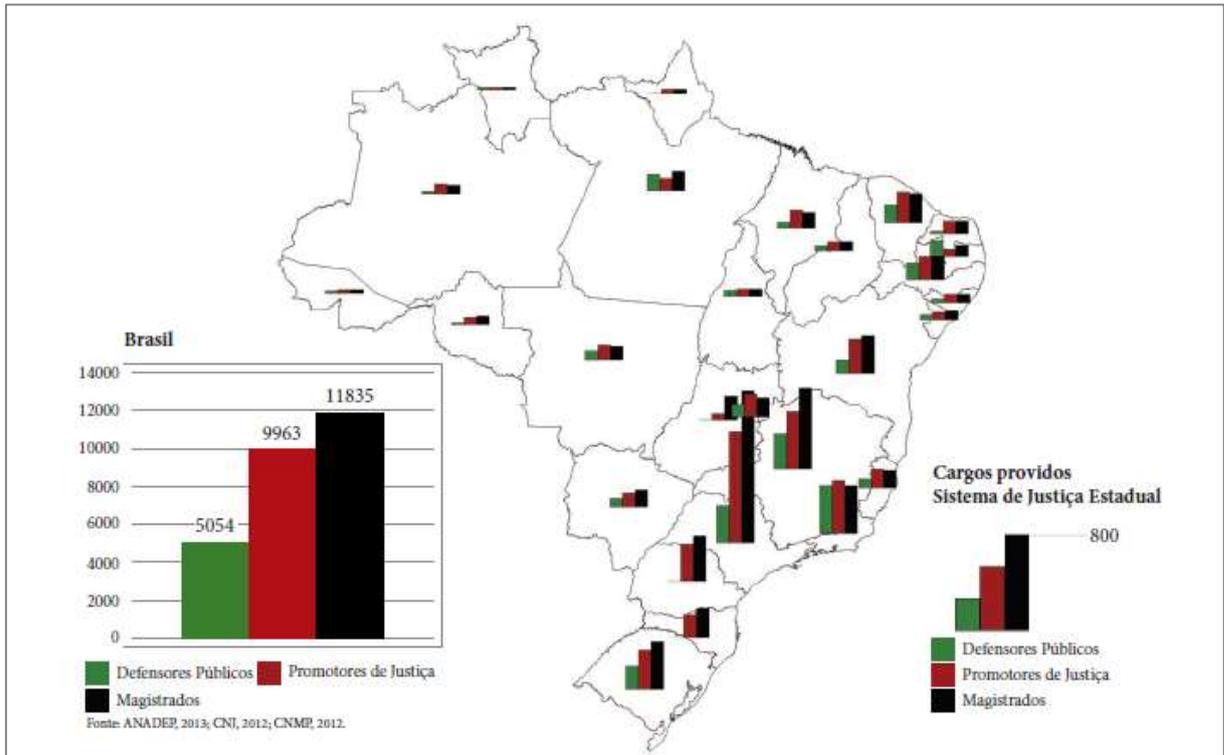


Fonte: Moura et al (2013, p. 57)

É importante registrar que os dados que embasam esses mapas são de 2013 e, desde então, houve evolução no número de defensores e no território atendido em grande parte dos estados (embora não exista outro levantamento posterior a esse). Em Goiás, Santa Catarina e Paraná, por exemplo, que não contavam com defensores públicos, foram nomeados os primeiros profissionais concursados depois dessa data. No caso do Amapá, a instituição foi instalada, mas não há defensores públicos e a função é exercida por advogados em cargos comissionados e indicados pelo governador.

A situação de precariedade da Defensoria Pública diagnosticada por Moura et al (2013) fica evidente na comparação com outras instituições da justiça como o Ministério Público e o próprio Judiciário (Figura 4), que são tradicionais e têm as funções de promotor e juiz já estabelecidas desde o Brasil Colônia. Consta-se no mapa que o quadro de defensores públicos (indicado em verde) é o menor das três carreiras em quase todos os estados, com exceção do Pará e da Paraíba, onde os promotores de justiça estão em menor número.

FIGURA 4 – Cargos providos de juiz, promotor e defensor nas justiças estaduais



Fonte: Moura et al (2013, p. 63)

O equilíbrio dessas carreiras é relevante pois, se às funções de juiz e promotor estão mais fortemente associados o papel do Estado julgador e acusador, respectivamente, à Defensoria caberia a inovação da efetivação do Estado defensor. Boaventura de Sousa Santos (2011) defende uma revolução democrática na justiça a partir da introdução de novos instrumentos de acesso ao direito e à justiça e considera o caso específico da Defensoria Pública do Brasil<sup>3</sup>. O autor aponta que as defensorias públicas têm relevante papel e vantagens potenciais relacionadas à universalização do acesso à assistência judicial, à resolução extrajudicial de conflitos e à educação para direitos.

Estas particularidades distinguem a defensoria, de entre as outras instituições do sistema de justiça, como aquela que melhores condições tem de contribuir para desvelar a procura judicial suprimida. Noutras palavras, cabe aos defensores públicos aplicar no seu quotidiano profissional a sociologia das ausências, reconhecendo e afirmando os direitos dos cidadãos intimidados e impotentes, cuja procura por justiça e o conhecimento dos direitos têm sido suprimidos e ativamente reproduzidos como não existentes. (SANTOS, 2011, p.51).

<sup>3</sup> Boaventura de Sousa Santos faz suas considerações a partir de Diagnóstico da Defensoria Pública de 2009, anterior ao Mapa da Defensoria de 2013 adotado aqui.

Sousa Santos enumera, ao mesmo tempo, quatro problemas para a realização desse potencial no Brasil: as diferenças de estruturas das defensorias nos estados, o desnível de orçamento em relação ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, a estrutura reduzida da Defensoria Pública da União e os quadros diminutos de defensores nos estados. Diante desse cenário (corroborado pelo levantamento posterior do Mapa da Defensoria), o autor considera que as atividades da Defensoria estão permanentemente ameaçadas por um risco de afunilamento.

No entanto, atualmente, há a percepção de um cenário positivo de crescimento para a instituição, sobretudo com a promulgação da Emenda Constitucional 80, em 2014, que reforçou o estatuto da Defensoria Pública como instituição permanente e essencial ao Estado Democrático e indicou o prazo de oito anos, a contar de 2014, para que todas as comarcas do Brasil disponham do serviço da Defensoria. “A Defensoria Pública brasileira vive um momento histórico extremamente importante” (KETTERMANN, 2015, p.23). Essa percepção pode ser compreendida a partir do caso da DPRS, apresentado a seguir.

#### **4.2- Defensoria Pública do Rio Grande do Sul**

Se no Brasil o último levantamento indica que a Defensoria está presente em 28% das comarcas, o estado do Rio Grande do Sul, em comparação, tem uma situação privilegiada, com os serviços da instituição presentes em 97% das comarcas gaúchas<sup>4</sup> (são apenas cinco as que não são atendidas pela DPRS).

Outro dado dessa situação privilegiada da instituição gaúcha a ser destacado diz respeito aos cargos de defensores. O Mapa da Defensoria Pública (MOURA et al., 2013) indica que a média brasileira da relação entre cargos criados e providos era de 59,5%, enquanto a do Rio Grande do Sul era de 92,8%. Na época, apenas mais três estados tinham essa taxa igual ou superior a 90%: Alagoas, Pernambuco e Rio de Janeiro. O Rio Grande do Sul foi um dos cinco estados com os maiores crescimentos em números absolutos de defensores entre 2003 e 2013 (mais 128 cargos foram providos).

Esses números caracterizam um período de crescimento da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul a partir da virada para o novo milênio. Foi justamente em 2000 que tomou posse

---

<sup>4</sup> A porcentagem de 97% refere-se à situação em 2015, atualizada em relação ao levantamento do Mapa da Defensoria Pública no Brasil, publicado em 2013, quando esse percentual era de 42,9%. Não há dados mais atuais disponíveis em relação ao cenário brasileiro.

a primeira turma de defensores públicos concursados no estado. Souza (2011) registra que a instituição foi prevista na Constituição Estadual de 1989, implantada por lei estadual em 1991 e, de fato, efetivada em 1994, com promulgação de nova lei, em conformidade com a Constituição Federal.

O autor destaca ainda que o Rio Grande do Sul já possuía regramento jurídico sobre o acesso dos pobres aos tribunais na passagem do século XIX para o XX. Ao longo do século XX houve períodos de crescimento e retração da Assistência Judiciária até que a Lei Complementar Estadual nº 9230, de 1991, previu a transposição dos ocupantes do cargo de Assistente Judiciário para a carreira da Defensoria Pública. Souza (2011) caracteriza os anos de 1990 como difíceis para a DPRS, com queda nos seus quadros de pessoal e conseqüente redução dos serviços prestados à população.

A nova fase institucional pós anos 2000 é marcada não só pela posse dos primeiros defensores públicos concursados, mas também pela conquista da autonomia administrativa, funcional e orçamentária da DPRS em 2004. A partir de então, houve a realização de outros três concursos para defensores e, mais recentemente, em 2012, a seleção pública dos primeiros técnicos e analistas.

Conforme dados do Relatório Anual 2015, a DPRS conta com 459 cargos de defensor público (369 providos e 90 vagos) e 700 cargos de técnicos e analistas (453 providos e 247 vagos). Essa força de trabalho está presente em 159 das 164 comarcas do estado (ou seja, em 97%). O crescimento é refletido no número de pessoas atendidas anualmente: em 2015, foram realizados 600.885 atendimentos à população gaúcha, um incremento de 71% em relação a 2007 (que é o dado mais antigo disponibilizado pela DPRS). Na Figura 5 estão as evoluções dos números de defensores públicos e atendimentos realizados pela instituição nos últimos anos.

Embora os números mostrem um crescimento relevante em termos de alcance da Defensoria no estado, ela é a estrutura mais deficitária do sistema de justiça gaúcho. Um indicativo dessa posição está no seu orçamento que, a exemplo das demais instituições estaduais, é repassado pelo Tesouro do Estado em acordo com a legislação. Do montante destinado às instituições do sistema de justiça do Rio Grande do Sul, à Defensoria cabem 7% da verba, enquanto 23% ao Ministério Público e 70% para o Judiciário. Isso significa que, embora a DPRS tenha autonomia administrativa e orçamentária, é limitada pelas possibilidades do orçamento repassado, notadamente inferior às outras estruturas da justiça.

FIGURA 5 – Evolução do número de defensores e de atendimentos DPRS



Fonte: DPRS (2015, p. 36).

A partir do histórico e cenário atual da DPRS é possível afirmar que a instituição vive, sobretudo desde 2004, período de importante crescimento da sua atuação. Antes disso, os primeiros quinze anos após a promulgação da Constituição de 1988 foram marcados por pouca efetividade, apesar das evoluções nas previsões legais. Assim, embora com dificuldades como a questão orçamentária e o déficit de defensores públicos, no comparativo com as demais Defensorias brasileiras, o Rio Grande do Sul constitui um cenário privilegiado em que a Defensoria Pública pode realizar mais efetivamente a missão constitucional de prestar orientação jurídica, promover os direitos humanos e defender os direitos individuais e coletivos dos necessitados.

## 5- DA ABORDAGEM METODOLÓGICA

Para atingir o objetivo de analisar processos de comunicação pública que incidem na construção da cidadania, a partir da atuação da DPRS dirigida à defesa dos direitos de pessoas socialmente excluídas, a opção metodológica assumida é o estudo de caso combinada em duas abordagens, Yin (2001) e Braga (2008). Da compreensão macro de sustentação e corporificação dos valores dos direitos humanos em instituições e práticas, passa-se à observação da DPRS enquanto dimensão institucional particular, constituída pelas perspectivas normativa, fática e estratégica.

No texto a seguir, a especificidade da apropriação do estudo de caso pelo campo da Comunicação é discutida a partir das proposições de Braga (2008). A constituição e a análise do estudo de caso obedecem às questões e objetivos postos diante da fundamentação teórica, resultante da pesquisa bibliográfica empreendida. Os procedimentos de pesquisa indicados neste capítulo, dessa forma, são voltados para o levantamento de dados e informações que, articulados, permitam caracterizar normativamente a instituição Defensoria Pública, as situações de interação proporcionadas em seu âmbito e sua projeção estratégica de comunicação.

Assim, a análise dos dados e documentos selecionados permitirá chegar às inferências sobre as três perspectivas da instituição indicadas ao final da fundamentação teórica e às articulações particulares deste estudo de caso no que se refere aos conceitos acionados de interesse público, cidadania, comunicação pública e interação.

### 5.1- O estudo de caso

A ciência, em sua concepção dura, busca indicar leis e regularidades traduzidas em teorias que permitem, por sua aplicação, compreender os fenômenos do mundo. A Comunicação, no entanto, como defende Braga (2008) não tem esse caráter nomotético e busca suas proposições a partir de três fontes: leis e regularidade em teorias de áreas vizinhas; conhecimentos sobre o mundo derivados de outros modos de observação de análise transferíveis para questões de Comunicação; e proposições geradas diretamente na área ou que confluem com questões da Comunicação.

Essas fontes impõem limites e o desafio para a área de Comunicação desenvolver espaços de elaboração teórica mais próximos aos fenômenos interacionais de seu interesse:

Na comunicação, a escassez de pesquisas nomotéticas parece derivar da dificuldade de eliminar traços singulares e de concentrar a preocupação em elementos comuns a uma classe de eventos (o que permitiria a determinação de regularidades abrangentes) – dificuldade decorrente da complexidade do fenômeno interacional. Entre os processos comunicacionais, seus objetivos, suas circunstâncias e seu contexto, há relações que, omitidas, impediriam a percepção clara do fenômeno. (BRAGA, 2008, p. 76).

É nesse sentido que o autor defende o estudo de caso como modelo epistemológico adequado à situação atual de constituição da disciplina:

Se pesquisamos um caso particular, para além de sua inscrição possível em um âmbito teórico ou sua categorização com base em um sistema classificatório estabelecido, temos, sobretudo, a expectativa de encontrar “restos”: ângulos ainda não plenamente esclarecidos, espaços não totalmente cobertos pelas teorias solicitadas”. (BRAGA, 2008, p. 82).

Braga aponta quatro finalidades articuladas pelos estudos de caso: (1) gerar conhecimento sobre a pluralidade dos casos estudados; (2) promover a articulação dessas situações particulares *versus* o conhecimento já previamente estabelecido; (3) gerar proposições de crescente abstração a partir das realidades concretas estudadas; e (4) identificar as questões tipicamente comunicacionais – o que o autor denomina “desentranhamento”.

Para Yin, “um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real” (YIN, 2001, p.32). Yin defende que o estudo de caso se aplica a situações tecnicamente únicas, tomando por base variadas fontes de evidência e beneficiando-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e a análise de informações.

Laville e Dione (1999) indicam que a vantagem desse tipo de estudo está na possibilidade de aprofundamento. “Assim, tal estudo bem conduzido não poderia se contentar em fornecer uma simples descrição que não desembocasse em uma explicação, pois, como sempre, o objetivo de uma pesquisa não é ver, mas, sim, compreender” (LAVILLE; DIONE, 1999, p.157).

Para enfrentar os riscos comumente apresentados por esse método (que seriam a dispersão dos objetos de estudo, desvio às teorias das áreas vizinhas, apriorismo teórico sem exploração do objeto e empirismo sem avanço teórico), Braga (2008) defende a composição dos estudos de caso com o paradigma indiciário de Carlo Ginzburg. Essa associação permite a busca de indícios para percepção de fenômenos mais complexos e a articulação desses indícios

para a elaboração de inferências em dois níveis: as regras internas de funcionamento do caso estudado e a sua inserção no contexto.

Assim, o paradigma indiciário significa “fazer proposições de ordem geral a partir dos dados singulares obtidos” (BRAGA, 2008, p. 2008) e, portanto, não é simples descrição. Sua base, afirma o autor, não é colher e descrever, mas sim *selecionar e organizar indícios* para então *fazer inferências*, que são as relações com o propósito buscado no estudo.

A seleção e organização dos indícios deve ser capaz de diferenciar aqueles acidentais dos *indícios essenciais* para o problema de pesquisa e para entender a lógica interna do objeto e com seu contexto, em vistas do conhecimento teórico acionado. Isso só pode ser feito a partir do manuseio do material, com tentativas, idas e vindas, o que significa que os indícios não são essenciais a priori, mas ganham *valor indiciário* na articulação com outros indícios e com os objetivos da pesquisa. Braga resume:

Faz parte, então, dos estudos de casos, o trabalho de (a) levantar indícios; (b) decidir de sua relevância para o objeto e para a pergunta da pesquisa; e (c) articular conjuntos de indícios derivando, daí, inferências sobre o fenômeno. Isso pode ser feito através de um tensionamento triangular entre a situação empírica, bases teóricas e problema de pesquisa. (BRAGA, 2008, p. 81).

Os indícios articulados e as inferências permitem a proposição de *modelos explicativos*. Braga defende que a construção de modelo corresponde a uma *descrição reconstrutiva* do objeto, indicando “as lógicas processuais básicas que fazem o objeto ‘funcionar’, tanto em sua organização interna (articulação entre as partes); como nas relações com contextos e outras situações com que este entra relevantemente em relação, na perspectiva do pesquisador” (BRAGA, 2008, p. 83).

A partir da articulação de Braga, é possível compreender os estudos de caso como aqueles voltados para a análise de fenômenos singulares marcados por um esforço reflexivo de tensionamento da teoria com o objeto, que permitem propor modelos explicativos do caso e que recusam a redução de elementos contextuais relevantes para a percepção do fenômeno comunicacional em foco.

É em função dessas características que o estudo de caso é assumido como metodologia para analisar processos de comunicação pública que incidem na construção da cidadania, a partir da atuação da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul dirigida à defesa dos direitos de pessoas socialmente excluídas. O direcionamento do olhar para os processos de comunicação pública busca compreender as lógicas interacionais que são relevantes para o funcionamento da instituição. Por sua vez, a atenção para a construção de cidadania indica o movimento para responder como essas lógicas se relacionam com o processo social que caracteriza a Defensoria

Pública. A expectativa, então, é tensionar a teoria adotada, oferecendo ângulos específicos e ultrapassando a proposição abstrata.

## **5.2- Perspectivas e categorias de análise**

Observando o objetivo geral desta pesquisa – analisar processos de comunicação pública que incidem na construção da cidadania, a partir da atuação da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul dirigida à defesa dos direitos de pessoas socialmente excluídas, entendendo a Defensoria como instituição constituída pelas perspectivas normativa, fática e estratégica –, retomam-se cada um dos objetivos específicos a partir dos quais, em tensionamento com a problematização e o referencial teórico, as três perspectivas de abordagem da instituição discutidas são assumidas como as categorias de análise para este estudo. Como indica Bardin (2000), as categorias são espécies de gavetas ou rubricas significativas que permitem introduzir certa ordem na desordem aparente.

O estudo de caso será realizado a partir das três categorias de análise propostas:

- Perspectiva Normativa;
- Perspectiva Fática;
- Perspectiva Estratégica.

Essas categorias sintetizam o referencial teórico constituído pelos conceitos de interesse público, democracia e cidadania, valores e direitos humanos, interação comunicacional, comunicação pública, comunicação estratégica e instituição.

### **5.2.1- Perspectiva Normativa**

Refere-se às normas que orientam a criação e funcionamento da instituição, das possibilidades ideais de sua atuação com referência à dimensão ético-moral.

*Objetivo específico 1 - Analisar a legislação vinculada à Defensoria Pública buscando evidenciar os ideais da comunicação pública que são acionados na definição normativa da instituição (perspectiva normativa).*

Esse objetivo diz respeito à apreensão da *perspectiva normativa* da Defensoria Pública, às potencialidades éticas da instituição. Como defende Esteves (2011) ao falar do espaço

público, a análise dessa perspectiva é um exercício crítico conduzido em nome de princípios ético-morais e que têm caráter essencialmente autorreflexivo.

[...] neste plano ideal, os princípios ético-morais ditam ainda a sua lei enquanto referências orientadoras para uma transformação possível (desejável) das estruturas concretas [...]; ou seja, são os motivos (normativos) inspiradores e orientadores de determinadas alterações preconizadas em termos de futuro para a realidade presente. (ESTEVES, 2011, p. 185).

Aqui, busca-se responder às perguntas: quais ideais públicos orientam a Defensoria Pública? Como eles se relacionam com as características também normativas da comunicação pública? E como indicam a defesa dos direitos humanos e da cidadania?

Portanto, nesta categoria de análise, pretende-se responder em que medida a definição institucional da Defensoria Pública é pautada por e reforça interesses públicos e direitos humanos e de cidadania característicos do Estado democrático, como igualdade perante a lei, acesso à justiça, garantia de defesa entre outros. Indica-se que esse propósito seja realizado a partir da análise da legislação própria da Defensoria Pública, reconhecendo, dessa forma, o caráter normativo e ético da lei produzida por um país. A partir daí se buscará evidenciar os valores da comunicação pública que são acionados na definição normativa da instituição.

### **5.2.2- *Perspectiva Fática***

É a perspectiva em que a instituição acontece através da prática interativa dos sujeitos institucionais, é o lugar da atividade instituinte de sentidos, em que os atores constroem e desempenham papéis e recriam seu lugar social e também o da instituição.

*Objetivo específico 2 - Identificar a dinâmica das interações comunicacionais empreendidas, os papéis instituídos e representados no âmbito das práticas da Defensoria Pública (perspectiva fática).*

Nessa *perspectiva fática*, a atenção é voltada para a atuação institucional a partir do olhar das interações comunicacionais, buscando descrever as situações interacionais estabelecidas. Para isso, como aponta Braga (2010), interessa o nível intermediário da instituição, mais próximo da ação dos sujeitos e, portanto, da gênese de sentido. Dessa forma, essa categoria marca diferenciação em relação aos sentidos já sancionados representados pela abordagem normativa e não tem a visão estratégica da terceira perspectiva.

Ao analisar a facticidade da Defensoria, importa compreender como a instituição possibilita que os sujeitos se coloquem em relação, como se dá essa dinâmica relacional e a geração de sentidos proporcionada. As interações comunicacionais são ações situadas, “isto é, configuradas situacionalmente, conformadas por uma situação, um estar juntos estabelecido no espaço e no tempo” (FRANÇA, 2012, p.41). No estudo de caso dos processos de comunicação da DPRS, pretende-se apreender esses elementos do contexto espaço temporal que permitam também mapear as situações interacionais viabilizadas pela instituição e qual a relação das experiências proporcionadas com a cidadania.

### **5.2.3- Perspectiva Estratégica**

Atenta para a produção profissional e estratégica de comunicação da instituição com vistas à legitimação, que indique que a instituição é capaz de realizar as funções a ela atribuídas.

*Objetivo específico 3 - Analisar a comunicação estratégica produzida pela Defensoria Pública do Rio Grande do Sul e os modos com que são acionados os ideais normativos e as experiências institucionais na apresentação pública da instituição (perspectiva estratégica).*

Esse objetivo relaciona-se à apreensão da *perspectiva estratégica* da comunicação da Defensoria, atentando ao caráter estratégico (WEBER, 2011) dos produtos e posicionamentos de comunicação que a instituição apresenta, de forma a responder como se dá a sua comunicação estratégica e que tipo de adesão a instituição busca ao promover a comunicação por visibilidade e reconhecimento.

Retomando Weber (2011), as estratégias que demarcam a comunicação do Estado podem ser classificadas em seis categorias. À *visibilidade* (1) estão relacionadas a repercussão e a memória das ações das instituições públicas, lembrando que os sistemas de comunicação do Estado dependem de outras esferas de visibilidade, sobretudo a esfera de visibilidade midiática, para contribuir para sua projeção na esfera de visibilidade pública. A *credibilidade* (2) está relacionada ao reconhecimento e à legitimidade. A legitimidade de uma instituição do Estado que é dada pelos próprios procedimentos democráticos, como eleições e observação aos princípios constitucionais, mas que igualmente deve ser demonstrada nos discursos, pois trata-se também de obter reconhecimento e criar vínculos de pertencimento do cidadão com o Estado.

A *autonomia* (3) diz respeito à competência da estrutura de comunicação do Estado em produzir informações e oferecer sentidos às redes de comunicação pública. Portanto, está ligada à burocracia estruturada e à instrumentalização que permitem a produção de comunicação do Estado de forma autônoma à comunicação midiática. O *relacionamento direto* (4) faz referência ao acesso dos cidadãos a serviços e informações da instituição, viabilizando a interatividade e participação, ampliando a proximidade tanto efetiva como simbólica entre os poderes e os cidadãos. A *propaganda* (5) está relacionada aos processos de persuasão do Estado em relação à população, que dependem da associação entre informações, vivências práticas e também da publicidade alcançada pelas ações.

Por fim, a *imagem pública* (6) “indica a vitalidade das instituições e dos sujeitos políticos” (WEBER, 2011, p. 114), depende de complexos processos de recepção e está relacionada à história e identidade das instituições. Portanto, pressupõe a conexão do cidadão com os temas, sujeitos e instituições em mediação constante com outras opiniões e informações, inclusive da mídia. Essa estratégia significa a soma de todas as demais e está associada à “imperiosa necessidade de atores e instituições em obter essa imagem pública favorável, passaporte de ingresso na disputa eleitoral” (WEBER, 2011, p. 115).

Tendo como referência essa tipificação de estratégias, a atenção à perspectiva estratégica da Defensoria Pública permitirá, por fim, analisar como essa comunicação faz referência a sentidos públicos e de cidadania em termos normativos e também àqueles verificados na prática interacional da instituição.

A análise da DPRS, portanto, apresenta-se como um estudo de caso centrado nos processos de comunicação, que aciona o aparato teórico do interesse público e cidadania, da comunicação pública e da instituição. São os conceitos articulados pelos autores revisados em cada um desses agrupamentos que permitem propor as três perspectivas – normativa, fática e estratégica – como categorias de análise. O modelo de análise proposto está representado na Figura 6.

**FIGURA 6 – Modelo de análise**



Fonte: Elaborado pela autora

A partir da análise integrada das perspectivas normativa, fática e estratégica, pretende-se gerar inferências sobre os aspectos centrais derivados da teoria acionada em torno de interesse público e cidadania, comunicação pública e interação.

### **5.3 - Procedimentos metodológicos**

Para a realização do estudo de caso é preciso levantar indícios e decidir sobre sua relevância para o objeto e para a pergunta de pesquisa, como defende Braga (2008). A indicação das três perspectivas da instituição adotadas como categorias de análise foi fundamental para o levantamento e decisão de relevância dos indícios sobre o caso em estudo.

#### *a) Perspectiva Normativa*

Na perspectiva normativa, por meio de pesquisa documental e bibliográfica, fez-se um apanhado da legislação que se aplica às Defensorias da União, dos Estados e do Distrito Federal. Esse material foi composto pelos textos constitucionais de 1934, 1937, 1946 e pela lei de 1950 (que fazem referência ao serviço de assistência judiciária anterior à Defensoria) e da

Constituição Federal atual, promulgada em 1988, além das posteriores emendas à constituição e leis complementares<sup>5</sup>.

O Quadro 1 (Perspectiva Normativa) reúne o material empírico e os respectivos métodos de coleta e análise, específicos para essa perspectiva.

QUADRO 1 – Perspectiva Normativa

Perspectiva de Análise	Material	Método de coleta	Método de análise
<b>Normativa</b>	Legislação Federal sobre a Defensoria Pública: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Constituição Federal de 1934</li> <li>▪ Constituição Federal de 1937</li> <li>▪ Constituição Federal de 1946</li> <li>▪ Lei 1060/1950</li> <li>▪ Constituição Federal de 1988</li> <li>▪ Lei Complementar 80/1994</li> <li>▪ Emenda Constitucional 45/2004</li> <li>▪ Lei Complementar 132/2009</li> <li>▪ Emenda Constitucional 69/2012</li> <li>▪ Emenda Constitucional 74/2013</li> <li>▪ Emenda Constitucional 80/2014</li> </ul>	Pesquisa documental e bibliográfica	Análise histórico-descritiva

Fonte: Elaborado pela autora

Assim, do ponto de vista normativo, foram considerados onze documentos na pesquisa documental. A análise desses indícios foi feita em termos descritivos e históricos, buscando caracterizar a comunicação da instituição sob a perspectiva normativa.

#### *b) Perspectiva Fática*

Na perspectiva fática, a coleta de materiais direcionou-se para a identificação de documentos que disponibilizassem dados e informações que, quando articulados a partir da análise descritiva e das situações de interação, permitissem chegar a inferências sobre a dinâmica de interação conformada na instituição e sobre a delimitação dos papéis de cidadão assistido e defensor público.

O Quadro 2 agrupa os materiais e os métodos de coleta e análise da perspectiva fática. Conforme indicado, uma das fontes selecionadas é o Relatório Anual da DPRS 2015<sup>6</sup>,

<sup>5</sup> A íntegra dos textos está disponível nos seguintes links:

- Constituições anteriores a 1988: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-historica/constituicoes-antiores-1#content>

- Constituição de 1988: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)

- Emendas constitucionais: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/quadro\\_emc.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/quadro_emc.htm)

- Lei Complementar 80/1994: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp80.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp80.htm)

- Lei Complementar 132/2009: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp132.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp132.htm)

<sup>6</sup> O Relatório da DPRS 2015 está disponível em: <http://www.defensoria.rs.def.br/lista/366/relatorio-anual>

documento em que a instituição faz o balanço de suas atividades no período registrando, além de reunir dados numéricos do que faz e de sua equipe, informações da forma e tema dos serviços prestados. O segundo documento é a pesquisa aplicada, em 2015, por defensores públicos do Rio Grande do Sul a pessoas atendidas pela instituição<sup>7</sup>. Trata-se de questionário de uso da DPRS e não realizado especificamente para esta dissertação (a autora assessorou os defensores na formulação do questionário e na tabulação dos resultados). Apesar de limitada pela amostra não probabilística, não estratificada e pela aplicação definida por acessibilidade e conveniência, a pesquisa fornece informações que ilustram o perfil dos assistidos e suas percepções sobre a DPRS.

QUADRO 2 – Perspectiva Fática

Perspectiva de Análise	Material	Método de coleta	Método de análise
<b>Fática</b>	Referências sobre as atividades da DPRS, os defensores e as pessoas atendidas: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Relatório Anual 2015 da DPRS (dados sobre tipos, quantidade, forma de atendimento das questões motivadoras das pessoas que procuram a DP e perfil dos defensores públicos)</li> <li>▪ Pesquisa aplicada por Defensores Públicos do RS (dados sobre perfil das pessoas atendidas e sua opinião sobre os serviços da DPRS)</li> </ul>	Pesquisa Documental	Análise descritiva  Análise das situações de interação

Fonte: Elaborado pela autora

Dessa forma, a caracterização da perspectiva fática da DPRS foi realizada a partir das análises descritiva e das situações de interação, subsidiadas por informações colhidas no Relatório Anual da instituição e na Pesquisa aplicada por defensores públicos.

### *c) Perspectiva Estratégica*

A caracterização da terceira perspectiva atenta ao caráter estratégico dos produtos e posicionamentos de comunicação da DPRS, de forma a caracterizar as principais estratégias de comunicação adotadas pela instituição. Assim, o material coletado representa os produtos e práticas de comunicação como o site da internet, com registro de notícias, eventos, fotos, relatórios anuais, publicações, rádio web, aplicativo de celular<sup>8</sup> e as redes sociais<sup>9</sup>. Também foram coletados o documento de criação do Conselho de Comunicação Social da Defensoria

<sup>7</sup> O questionário utilizado na pesquisa está disponível no *Anexo A* desta dissertação.

<sup>8</sup> Todos disponíveis, inclusive aplicativo para *download*, em [www.defensoria.rs.gov.br](http://www.defensoria.rs.gov.br)

<sup>9</sup> Perfil Facebook disponível em [facebook.com/defensoriaRS](https://facebook.com/defensoriaRS) e conta do Twitter em [twitter.com/\\_defensoriaRS](https://twitter.com/_defensoriaRS)

Pública do Estado do Rio Grande do Sul<sup>10</sup> e o resultado da pesquisa de opinião pública realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul em 2014<sup>11</sup>, que inclui dado de percepção da DPRS.

A análise desse material será feita a partir de análise descritiva, com a tipificação das estratégias indicadas por Weber (2011), e também por meio da análise de conteúdo do jornalismo institucional, analisando temas e vozes das notícias produzidas pela Assessoria de Comunicação e veiculadas no site da DPRS. No Quadro 3 estão indicados os materiais e os métodos de coleta e análise da perspectiva estratégica.

QUADRO 3 – Perspectiva Estratégica

Perspectiva de Análise	Material	Método de coleta	Método de análise
<b>Estratégica</b>	Práticas e produtos de comunicação e referências à DPRS: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Relatório de Atividades dos anos 2013, 2014 e 2015</li> <li>▪ Resolução de criação do Conselho de Comunicação Social</li> <li>▪ Site <a href="http://www.defensoria.rs.gov.br">www.defensoria.rs.gov.br</a> (conteúdos fixos e notícias de 2015)</li> <li>▪ Perfil Facebook (<a href="https://facebook.com/defensoriaRS">facebook.com/defensoriaRS</a>) e conta do Twitter (<a href="https://twitter.com/_defensoriaRS">twitter.com/_defensoriaRS</a>)</li> <li>▪ Aplicativo DPRS para smartphone</li> <li>▪ Clippings de inserção na mídia</li> <li>▪ Pesquisa de Confiança dos Gaúchos realizada pelo TCE RS 2014</li> </ul>	Pesquisa Documental	Análise descritiva das estratégias  Análise de temas e vozes (análise de conteúdo)

Fonte: Elaborado pela autora

O terceiro passo do estudo de caso, que é a articulação dos conjuntos de indícios, será realizado no nível de cada uma das três perspectivas – conforme indicado nos Quadros 1, 2 e 3 – e também em seu conjunto, visando à complementaridade das visadas normativa, fática e estratégica. É a partir daí que se espera derivar as inferências sobre os processos de comunicação pública que incidem na construção da cidadania, a partir da atuação da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul dirigida à defesa dos direitos de pessoas socialmente excluídas.

<sup>10</sup> O texto de criação do Conselho de Comunicação Social da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul está disponível no *Anexo B* desta dissertação.

<sup>11</sup> Pesquisa TCE disponível em [http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos\\_pesquisas/percepcao\\_sobre\\_tcers/relatorio\\_pesquisa\\_quantitativa\\_2014.pdf](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos_pesquisas/percepcao_sobre_tcers/relatorio_pesquisa_quantitativa_2014.pdf)

#### IV- DEFENSORIA PÚBLICA, COMUNICAÇÃO E CIDADANIA

Tendo sido delimitado o objeto de estudo Defensoria Pública do Rio Grande do Sul e indicada a abordagem metodológica assumida, esta quarta parte da dissertação é dedicada à caracterização e análise de cada uma das três perspectivas da instituição que compõem as categorias de análise adotadas.

Na *perspectiva normativa* aborda-se o plano ideal da instituição, o que deve ser a DPRS, a partir da leitura da legislação federal pertinente. O funcionamento da instituição é o foco da *perspectiva fática*, em que, com base nos documentos colhidos e analisados, apresentam-se as áreas de atendimento, o perfil dos defensores públicos e das pessoas atendidas (participantes de pesquisa aplicada por defensores), motivação e fonte de informação para procurar o serviço, opinião sobre a DPRS e questões sobre compreensão, comunicação e cidadania experimentadas na instituição.

A fala da DPRS é caracterizada na *perspectiva estratégica* a partir da observação de ações da instituição classificadas em seis estratégias: visibilidade, credibilidade, autonomia, relacionamento direto, propaganda e imagem pública. Por fim, a instituição é apresentada em perspectiva, privilegiando a articulação e complementaridade das três visadas de forma a caracterizar o processo de institucionalização da DPRS.

## 6- DA COMUNICAÇÃO NA INSTITUIÇÃO DEFENSORIA

As perspectivas normativa, fática e estratégica, que compõem as categorias de análise adotadas nesta dissertação, estão apresentadas a seguir e, ao final do capítulo, é feita uma análise geral visando à complementaridade das três dimensões.

### 6.1- Perspectiva Normativa: o que deve ser a DPRS

Essa primeira perspectiva diz respeito às normas que orientam a criação e funcionamento da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul e ao papel de defesa dos interesses públicos a ela atribuído. A Defensoria Pública foi instituída no Brasil pela Constituição de 1988, e hoje se estabelece como instituição essencial à justiça, com a missão de garantir acesso à justiça à população necessitada. Assim sendo, trata-se de instituição e função relativamente recentes do sistema de justiça brasileiro. Para apresentar esse histórico normativo, retomam-se os aspectos anteriores à Constituição de 1988 e, a partir da sua promulgação, segue-se a linha do tempo de sucessivas normas que regulamentam a instituição, terminando na Emenda Constitucional 80, publicada em 2014, que promoveu importantes mudanças no texto sobre a Defensoria.

Como antecedentes da Defensoria Pública no Brasil, é importante remontar à assistência judiciária gratuita, embora hoje a instituição não se limite a esse papel. No Brasil Colônia, a defesa judicial da população tinha forte cunho religioso e de caridade. Mas será apenas a partir da República que a questão ganhará status de direito. O instrumento capaz de o garantir será previsto, de forma duradoura, apenas na atual Constituição brasileira, promulgada em 1988.

A Constituição de 1934 é a pioneira no Brasil a instituir como direito fundamental e como dever do Estado a concessão de assistência judiciária à população carente, prevendo, inclusive, a criação de órgãos específicos para isso. No entanto, passados apenas três anos, a Constituição de 1937, outorgada por Getúlio Vargas no início do período ditatorial do Estado Novo, altera a questão e não faz nenhuma menção ao direito à assistência judiciária. Com o fim do regime ditatorial, a nova Constituição de 1946 volta a referir a necessidade da assistência, mas sem indicar a criação de órgão específico para esse fim. Novo marco legal foi instituído quatro anos depois, conforme indica Madeira:

[...] A Lei 1060/50 foi um marco por ampliar a assistência aos necessitados, mas ainda não a estipulava como um dever do Estado, senão como uma concessão. É a partir da edição desta lei que começam a se constituir assistências judiciárias pelos governos estaduais, na maioria das vezes sob a coordenação das Procuradorias Gerais dos estados, com cada um definindo um modelo próprio de atendimento. (MADEIRA, 2011, p. 6).

Apesar da importância da legislação de 1950, ela ainda não destina a prestação da assistência judiciária a nenhum órgão específico. Souza (2011) analisa o período:

Assim, o Estado brasileiro desincumbiu-se do dever jurídico-constitucional de criar órgãos específicos para a efetivação da assistência judiciária, sendo que, na maioria dos estados da Federação, esta atribuição permaneceu a cargo da OAB, seja através de convênios, ou ainda, como dever profissional da categoria. Esse vazio jurídico somente veio a ser corrigido em favor da cidadania na atual Constituição brasileira, com a previsão da Defensoria Pública. (SOUZA, 2011, p. 48).

Portanto, é a Constituição de 1988, resultado do movimento de redemocratização do país depois de anos de ditadura militar, que cria a instituição Defensoria Pública e não apenas os serviços de assistência judiciária, entendidos como aqueles relativos ao trâmite processual restrito ao poder Judiciário. Por sua vez, como destaca Kettermann, a assistência jurídica é mais ampla e abrangente, pois diz respeito ao “acesso à Justiça (algo maior do que o acesso ao Poder Judiciário)” (2015, p.29). Inclui, portanto, a orientação jurídica inclusive para situações extrajudiciais. A esse respeito, Costa e Godoy (2015) afirmam:

Em seus primórdios, à falta de modelo referencial sedimentado, a Defensoria balizou-se pelo paradigma da *assistência judiciária*. Sem dúvidas, tratava-se da referência mais concreta com que se podia contar em 1988. [...]Vale dizer: àquela época, a adoção da assistência judiciária como referência era opção acima de tudo lógica, o que, por outro lado, também nos vinculava [a Defensoria] a uma espécie de advocacia dativa institucionalizada (COSTA; GODOY, 2015).

Os autores defendem que cabe à Defensoria Pública desvencilhar-se tanto do modelo da assistência judiciária, como da advocacia dativa (definida como aquela em que um advogado é nomeado pelo Judiciário para atuar pontualmente em determinado processo, sendo remunerado pelos cofres públicos). Entendem, pois, que o sentido institucional reporta-se às possibilidades indicadas pela Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988.

Em sua versão original, o Título IV da Constituição de 1988 versa sobre a organização dos três poderes, apresentando Legislativo, Executivo e Judiciário (nos capítulos I, II e III respectivamente) e as Funções Essenciais à Justiça (no capítulo IV). Essas funções são compreendidas, na versão original do texto, pelo Ministério Público (seção I), Advocacia-Geral

da União (seção II) e Advocacia e Defensoria Pública (seção III). Portanto, essas funções não se incluem nos três poderes, mas são fundamentais para o estado democrático de direito.

Esse tratamento indicava os iguais da Defensoria (aqueles essenciais para a justiça): Ministério Público, Advocacia-Geral da União e Advocacia. Mas o constituinte, ao categorizar em seções diversas, também indicava as diferenças da Defensoria Pública em relação ao Ministério Público e à Advocacia-Geral da União, enquanto a aproximava da Advocacia.

Na redação original, o artigo 134 já afirmava que à Defensoria cabia prestar a orientação jurídica e realizar a defesa dos necessitados, ultrapassando a assistência judiciária que tinha marcado as legislações brasileiras até então. A aplicação do termo necessitado é feita em acordo com o artigo 5º, inciso LXXIV, que consta do Título II da Constituição, dispondo sobre os direitos e garantidas fundamentais:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes. [...]

LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos. (BRASIL. Constituição 1988).

Portanto, quando a definição da Defensoria faz referência ao artigo 5º, inciso LXXIV da Constituição, está vinculando à instituição a realização da igualdade perante a lei e dos direitos fundamentais acima citados (vida, liberdade, igualdade, segurança, propriedade) em proveito dos necessitados.

Após a promulgação da Constituição, a Lei Complementar 80/1994, passa a reger a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos estados, dando as disposições gerais sobre abrangência, princípios institucionais e funções da instituição. Cronologicamente, a próxima alteração constitucional atinente à Defensoria Pública será feita pela Emenda nº45, de 8 de dezembro de 2004, que indica a autonomia funcional e administrativa da instituição. Dessa forma, a alteração tem foco administrativo, dando garantias de autonomia e orçamento para o funcionamento das Defensorias nos estados.

A Lei Complementar 132/2009, por sua vez, regulamenta essas modificações resultantes da Emenda Constitucional 45/2004, além de alterar as leis 80/1994 e 1.060/1950. O primeiro artigo da Lei Complementar 132/2009 traz grandes alterações na definição da instituição:

Art. 1º A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados,

assim considerados na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal. (BRASIL. Constituição 1988).

Os princípios institucionais de unidade, indivisibilidade e independência funcional foram garantidos pela lei, assim como houve o estabelecimento dos objetivos da Defensoria.

Art. 3º São objetivos da Defensoria Pública:

I – a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais;

II – a afirmação do Estado Democrático de Direito;

III – a prevalência e efetividade dos direitos humanos; e

IV – a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório (Lei Complementar 132/2009).

Essa enumeração dos objetivos traz, em primeiro lugar, justamente a defesa do valor universal da dignidade da pessoa humana e a atuação emancipatória que se espera da Defensoria em favor da redução das desigualdades sociais que marcam a realidade brasileira. Em segundo lugar, está referida a afirmação do Estado Democrático de Direito do qual a Defensoria é considerada instrumento e expressão. Do terceiro objetivo depreende-se a atuação da instituição fortemente orientada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, com sua missão relacionada à capacidade de efetivar esses direitos.

Por fim, no quarto objetivo está indicada a atuação mais detidamente judicial, em observação à ampla defesa e ao contraditório que embasam o devido processo legal. Portanto, a atuação estritamente judicial não é o único e nem o primeiro objetivo relacionado à Defensoria, cabendo a ela também, e destacadamente, a defesa da dignidade humana, a redução das desigualdades, a afirmação da democracia e a efetivação dos direitos humanos.

Quanto à Lei Complementar 132/2009, observa-se que inovou ao indicar os direitos dos cidadãos assistidos pela Defensoria Pública. Esses direitos referem-se ao acesso à informação sobre localização e horário de funcionamento dos órgãos da Defensoria Pública, sobre a tramitação dos processos e os procedimentos necessários à defesa de seus interesses. Kettermann (2015, p.61) acentua que a Defensoria é a única instituição do sistema de justiça que prevê os direitos de seus destinatários em sua legislação de forma expressa.

Outra novidade é a inclusão da Ouvidora como órgão auxiliar das Defensorias. Seu objetivo é promover a qualidade dos serviços prestados, estabelecendo meios de comunicação para receber reclamações e sugestões, de forma a manter atividades de intercâmbio com a sociedade, entre outros. O cargo de ouvidor deve ser exercido por pessoa externa à carreira de Defensor Público, representando a sociedade. Nesse sentido, é instrumento para a participação e fiscalização popular de suas atividades.

Em 2012 e 2013 foram feitas mais duas emendas ao texto constitucional. A Emenda Constitucional 69, de 2012, estendeu os mesmos princípios e regras das Defensorias Estaduais à Defensoria Pública do Distrito Federal. A Emenda Constitucional 74, de 2013, apenas acrescenta um parágrafo ao texto anterior do artigo 134 aplicando a autonomia funcional e administrativa já válidas para as Defensorias Estaduais também para as Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal.

Mais recentemente, a promulgação da Emenda Constitucional 80, de 2014, congregou os avanços das leis complementares ao texto constitucional. A Emenda 80/2014 cria uma nova seção no capítulo IV das Funções Essenciais à Justiça, indicando e separando quatro funções: (I) Ministério Público, (II) Advocacia Pública, (III) Advocacia e (IV) Defensoria Pública – lembrando que desde o texto original, Advocacia e Defensoria Pública eram classificadas conjuntamente na seção III.

Em síntese: a EC 80/14 vem legitimar e coroar constitucionalmente as evoluções veiculadas pelas LCs 80 e 132, consolidando a dimensão pública em que se insere a Defensoria, que agora inclusive se vê definida em seção distinta daquelas reservadas à Advocacia privada e pública. Compreende-se assim formalizado um marco a partir do qual já não se podem confundir as funções de um defensor com as de um advogado público, tampouco com as atividades próprias à advocacia privada. (COSTA e GODOY, 2015).

O novo e atual texto da Constituição (conforme Quadro 4) indica a Defensoria Pública como “expressão e instrumento do regime democrático”, e expande no texto constitucional as funções, que antes se limitavam a orientação jurídica e defesa, incluindo a promoção dos direitos humanos, defesa não apenas judicial, mas também extrajudicial dos direitos individuais e coletivos aos necessitados.

QUADRO 4 – Comparativo dos textos constitucionais antes e depois da EC 80/2014

Antes	Depois (com grifo nos acréscimos)
<p><b>Art. 134.</b> A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV.</p>	<p><b>Art. 134.</b> A Defensoria Pública é instituição <u>permanente</u>, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, <u>como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente,</u> a orientação jurídica, <u>a promoção dos direitos humanos</u> e a defesa, em todos os graus, <u>judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita,</u> <u>aos</u> necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.</p>

Fonte: Elaborado pela autora

Kettermann (2015) avalia as alterações feitas por essa Emenda Constitucional:

A Constituição Federal explicitou, agora em Seção própria e exclusiva para a Defensoria, que ela é Instituição Permanente, e solidificou o perfil de Instituição emancipatória, estrategicamente criada para garantir direitos à população em situação de vulnerabilidade do nosso país, dando contorno constitucional à sua exteriorização como expressão e instrumento do próprio regime democrático. (KETTERMANN, 2015, p.17).

A nova redação também estabeleceu como princípios da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional (antes referidos na lei complementar). Outra alteração é a indicação por meio de Ato das Disposições Constitucionais Transitórias<sup>12</sup> de que o número de defensores nos estados seja preenchido proporcionalmente à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população. Estabelece, ainda, que no prazo de oito anos, a contar da sua promulgação, União, Distrito Federal e estados disponibilizem defensores em todas as comarcas.

A indicação do prazo de oito anos a partir de 2014 para que todas as comarcas do Brasil tenham defensores justifica-se porque, mais de vinte cinco anos após a previsão legal da Defensoria Pública na Constituição Federal, a instituição registra histórico de lento crescimento e com grandes disparidades de nível de presença nos diferentes estados brasileiros (como descrito no Capítulo 4).

Portanto, constata-se uma definição de bases legais para a Defensoria Pública que a identifica à defesa do próprio estado democrático. A afirmação legal sobre a Defensoria alinha valores como igualdade, inclusão e dignidade, caros à cidadania e aos direitos humanos. A sucessão das leis demarcadoras da instituição conforma uma linearidade temporal que é de fato experimentada e construída nas relações do cotidiano institucional, que se passa a caracterizar a seguir.

## **6.2- Perspectiva Fática: funcionamento da DPRS**

Na caracterização da perspectiva fática, o foco de interesse está na ação dos sujeitos que constituem o espaço institucional da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul, ou seja, nas situações interacionais viabilizadas pela instituição. Com o intento de demarcar a dinâmica das interações, indicam-se, primeiramente, as questões motivadoras da busca pelos serviços da

---

<sup>12</sup> Tem natureza de norma constitucional, contendo regras para assegurar a transição do regime constitucional anterior para o novo, além de estabelecer regras de caráter transitório, relacionadas com essa mudança, cuja eficácia jurídica finda assim que ocorre a situação prevista. Fonte: Dicionário Jurídico disponível em <http://www.direitonet.com.br/dicionario/exibir/1215/Ato-das-Disposicoes-Constitucionais-Transitorias-ADCT>.

Defensoria, a partir da identificação da matéria do direito a que dizem respeito e, conseqüentemente, do tipo de serviço prestado pela instituição.

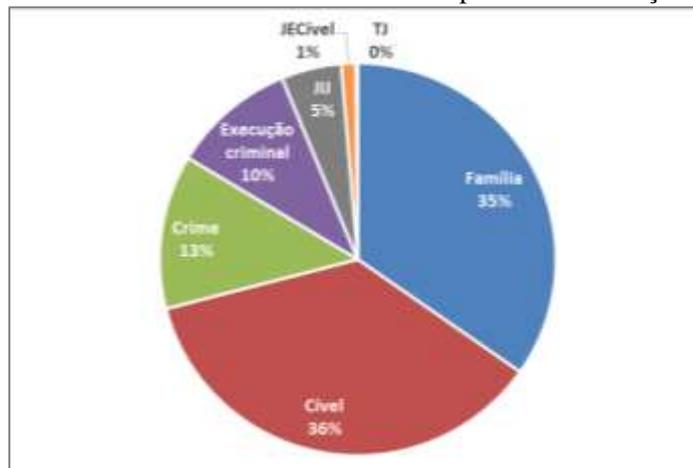
Depois, o esforço é por representar os momentos de interação do cidadão com a DPRS, compondo um fluxo simplificado do roteiro interacional da instituição. Há aí dois papéis centrais em definição: o defensor público e o cidadão assistido. Na identificação desses papéis, são reunidos dados que indicam suas características básicas e, no caso das pessoas assistidas pela instituição, também uma pesquisa de opinião sobre a instituição e os serviços prestados.

Portanto, busca-se, a partir da leitura crítica e tratamento de informações e dados disponibilizados pela DPRS (através do Relatório Anual e da Pesquisa aplicada por defensores), caracterizar o nível intermediário da instituição onde se desenrolam as situações de interação, propondo inferências sobre o acontecimento institucional na definição dos papéis e dos sentidos da própria instituição e sua relação com o contexto social.

### 6.2.1- Áreas de atendimento

Uma forma possível de caracterizar o tipo de questão que motiva as pessoas a procurar a Defensoria Pública é através da classificação, segundo a área de atuação do direito, que a instituição dá a seus atendimentos. O Gráfico 1 indica a composição das áreas de atuação a partir dos dados de atendimento informados pelo Relatório Anual 2015 (DPRS, 2015, p.37). São seis as áreas apontadas: Família, Cível, Crime, Execução Criminal, Juizado da Infância e Adolescência (JIJ), Juizado Especial Cível (JECível) e Tribunal de Justiça (TJ)<sup>13</sup>.

GRÁFICO 1 – Atendimentos DPRS por área de atuação



Fonte: Elaborado pela autora com dados DPRS (2015)

<sup>13</sup> Na sequência, as áreas são caracterizadas de forma simplificada, sem rigores técnico-jurídicos, em uma tradução leiga, com fins didáticos, do que dispõe a legislação.

Na área *Cível*, na qual estão classificados 36% dos atendimentos da DPRS em 2015, estão as questões decorrentes das relações civis, de consumo, relativas aos serviços de saúde públicos ou particulares. Alguns exemplos são contratos de compra e venda, prestação de serviços, posse e propriedade, relações de vizinhança, cobranças, indenizações, pedidos de medicamentos e tratamentos de saúde, dentre outras. Nesta área, a Defensoria atua tanto em nome da parte autora da ação, quanto da parte ré.

A área de *Família* responde por 35% dos atendimentos e envolve questões decorrentes das relações familiares. São exemplos divórcio, dissolução de união estável, guarda de crianças ou adolescentes, interdição de incapazes, pensão alimentícia, adoção de pessoas maiores, investigação de paternidade e inventário, dentre outras. Também nessa área, a Defensoria pode atuar tanto em nome da parte autora da ação, quanto da parte ré.

*Crime* equivale a 13% dos atendimentos e envolve questões relativas ao processo penal e seus procedimentos de apuração e julgamento de práticas, a princípio, apontadas como infrações penais, que são os crimes e contravenções. Nessa área, diferentemente das anteriores, a Defensoria atua, marcadamente, em defesa dos acusados pela prática dessas infrações. Porém, também é possível a atuação da Defensoria assistindo o acusador nas chamadas ações penais privadas, em que a iniciativa da ação penal, excepcionalmente, é assegurada à vítima ou a quem possa representa-la, segundo a lei. Esses são os casos dos crimes contra a honra, como calúnia, difamação e injúria. A atuação em júris e pedidos de liberdade, dentre outras, são exemplos do que é feito na área *Crime*.

Na área da *Execução Criminal* estão as questões relativas à defesa do apenado, ou seja, aquele condenado pela prática de infração penal. Elas respondem por 10% do volume de atendimento da DPRS. São exemplos dessa atuação os pedidos de progressão de regime de cumprimento de pena (fechado, semiaberto e aberto), de livramento condicional, de indulto, saídas temporárias, dentre outros.

*Juizado da Infância e Juventude (JIJ)* representa 5% dos atendimentos e reúne questões relativas aos direitos de crianças e adolescentes nos termos da legislação específica do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Diz respeito tanto ao âmbito cível, quanto ao infracional. Adoção, destituição de poder familiar, defesa na apuração de atos infracionais, defesa na aplicação de medidas socioeducativas, obtenção de vagas em creches junto ao poder público, dentre outras, são exemplos de atuação neste campo.

Na fatia de 1% do *Juizado Especial Cível (JECível)* estão as questões decorrentes das relações civis, que envolvam valores inferiores a quarenta salários mínimos. Por fim, no *Tribunal de Justiça (TJ)*, cujo número não atinge representatividade gráfica de 1%, é feito o

acompanhamento das questões levadas ao tribunal de segunda instância e a apresentação de recursos aos tribunais superiores Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça.

A leitura gráfica mostra que, em cada dez questões levadas à Defensoria Pública do Rio Grande do Sul, sete dizem respeito às relações familiares e civis das pessoas, duas ao crime e execução penal e uma às demais áreas. Nos casos das áreas de *Crime e Execução Criminal*, a Defensoria será envolvida pela justiça no processo judicial para fazer a defesa ainda que o acusado não procure a instituição. Isso quer dizer que a atuação da DP decorre do procedimento exigido pelos processos penal e de execução e não exclusivamente da iniciativa da pessoa como acontece nas áreas de *Família e Cível*. Isso porque as questões criminais são postas pelo aparato do Estado que tem papel ativo na defesa da ordem pública. Significa que as questões penais são indisponíveis ao sujeito, trata-se do poder público e soberano impondo-se aos interesses privados, inclusive à liberdade, o que, em contrapartida, exige defesa.

Diferentemente, nas áreas de *Família e Cível*, em que prepondera o interesse privado, como regra, o direito está disponível às pessoas para que estabeleçam ajustes próprios a partir dele. É, por exemplo, o que acontece na celebração de um contrato e nos negócios mais diversos da vida civil. Trata-se de casos em que o Estado atuará na condição de terceiro regulador dessas relações apenas quando houver desajuste entre os indivíduos e somente se os interessados o provocarem a conhecer o caso, aplicar o direito e, dessa forma, solucionar o litígio.

Em 2015, a Defensoria Pública realizou 600.885 atendimentos em todo o estado do Rio Grande do Sul. Os dados do Relatório Anual (indicados no Quadro 5 que consolida as atividades da instituição) mostram que esses atendimentos resultaram em 92.219 ajuizamentos, que significam novos processos judiciais abertos. Também foram celebrados 7.986 acordos, em que há a solução extrajudicial dos conflitos. Entre as atividades de andamento do processo judicial, destacam-se as 178.418 audiências em que, usualmente, a pessoa que propõe o processo e também a que responde estão presentes, sendo uma ou ambas acompanhadas por defensor público. Além desses momentos destacados em função de implicarem a interação mais ativa do cidadão, o Quadro 5 contabiliza outros tipos de atividades jurídicas desempenhadas pelos defensores públicos.

QUADRO 5 – Atividades DPRS 2015

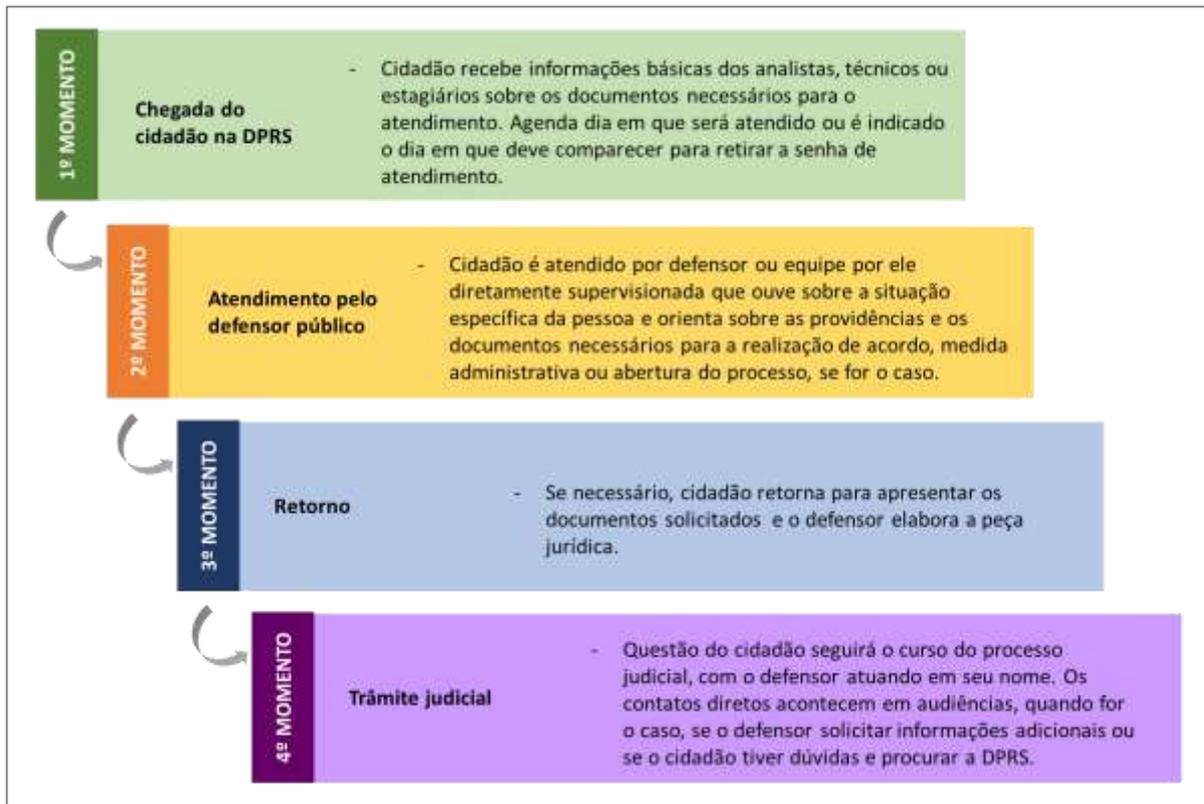
ATIVIDADE	QUANTIDADE	
Atendimentos	600.885	
Ajuizamentos <sup>1</sup>	92.219	
Audiências	178.418	
Respostas <sup>2</sup>	121.680	
Petições diversas	445.353	1- Inclusive ações civis públicas e ações penais privadas
Manifestações por cota	122.796	2- Reconvênções, acordos, réplicas, defesas prévias, memoriais, embargos, alegações finais, pedidos de liberdade provisória etc.
Acordos	7.986	
Recursos <sup>3</sup>	71.831	3- Razões e contrarrazões de agravos, apelações, embargos de declaração, habeas corpus, mandado de segurança e recursos para Tribunais Superiores (razões e contrarrazões).
Júris	657	
Plantões (prisões)	761	
JECrim estádios	74	4- Procedimentos Administrativos Disciplinares e Comissões de Avaliação Disciplinar.
PADs e CADs <sup>4</sup>	5.204	
PADACs <sup>5</sup>	43	5- Procedimentos de Apuração de Danos Coletivos.

Fonte: Adaptado de DPRS (2015, p.34)

O atendimento prestado pela Defensoria Pública à população será sempre particularizado em função das características da demanda apresentada pelo sujeito e as possibilidades diversas de encaminhamento da questão tanto judicial como extrajudicialmente. Além disso, o fato dos defensores terem autonomia funcional significa que cada profissional pode organizar o trabalho de atendimento de sua maneira.

Apesar dessas particularidades, é possível caracterizar um fluxo geral da relação do cidadão com a DPRS, desde o primeiro contato com a instituição até o desenrolar do processo judicial. Essa interação entre o cidadão e a instituição é proposta em torno da questão, problema ou requisição apresentada pela pessoa assistida e pode ser dividida em quatro momentos, expostos na Figura 7: 1º) chegada à instituição, 2º) atendimento do defensor público, 3º) possível retorno para entrega de documentos e 4º) trâmite judicial. Os três primeiros momentos desenrolam-se dentro do ambiente institucional da Defensoria Pública, enquanto o quarto momento ocorre, principalmente, no ambiente do Poder Judiciário (fórum).

FIGURA 7 – Fluxo geral de atendimento do cidadão na DPRS



Fonte: Elaborado pela autora com dados DPRS

Cada um desses quatro momentos enseja diferentes situações, centralizadas na interação do cidadão assistido com o defensor público. São esses os papéis centrais desempenhados na instituição: o cidadão é quem recebe os serviços e o defensor quem os presta. Portanto, é na comunicação entre defensores públicos e assistidos – e nas situações decorrentes desse encontro – que se processa o acontecimento institucional da Defensoria Pública.

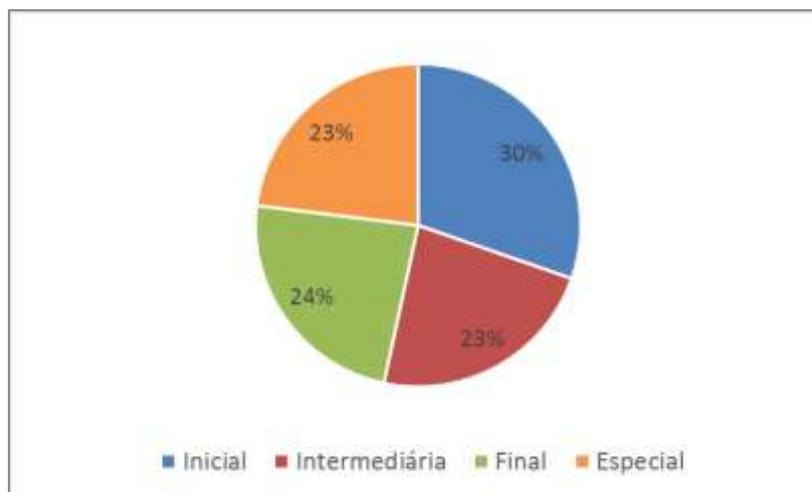
### 6.2.2- Defensores públicos

Sobre a equipe de defensores públicos, a DPRS, também em seu Relatório de Atividades, disponibiliza informações básicas do perfil. As mulheres são maioria entre os defensores públicos, correspondendo a 60% do total (221 são mulheres no total de 369). Em relação à idade, mais da metade têm entre 31 e 40 anos e praticamente um quarto tem de 41 a 45 anos.

A identificação da classe da carreira dos defensores públicos do Gráfico 2 pode ser interpretada como indicador do tempo na carreira. Não se trata de uma equivalência plena, mas como um dos critérios para ascender da classe inicial rumo à especial é a antiguidade na carreira,

é possível depreender que a maior fatia, representada pelos 30% da classe inicial, é formada por profissionais que estão nos primeiros anos de experiência como defensores públicos. Ou seja, não só o cargo de defensor público é relativamente novo no Rio Grande do Sul (a instituição foi instalada em 1994 e o primeiro concurso para defensor público foi realizado em 1999), como entre aqueles que o desempenham há grande parte de profissionais admitidos mais recentemente (através dos concursos realizados em 2005 e 2010 e, em breve, os aprovados no concurso realizado em 2015).

GRÁFICO 2 – Classe da carreira dos defensores públicos RS



Fonte: Elaborado pela autora com dados DPRS (2015)

Grande parte da equipe foi aprovada em concurso público específico para o cargo de defensor (lembrando que na instalação da DPRS os cargos foram preenchidos por assistentes judiciais, constituindo-se na exceção), que exige curso superior em Direito e experiência de prática jurídica anterior. Essas informações permitem delinear um perfil básico da equipe de defensores do Rio Grande do Sul que é formada, predominantemente, por mulheres, de até 40 anos e com menos de dez anos na carreira.

### ***6.2.3- Pesquisa sobre a comunicação entre a Defensoria e cidadãos atendidos***

Para identificar a relação entre os objetivos da instituição DPRS, o tipo de atendimento, a comunicação estabelecida e a importância desse processo para a constituição da cidadania, foram utilizados como material de análise os resultados de pesquisa realizada em Defensorias Públicas do RS, aplicada por defensores, durante o ano de 2015. A partir dos dados disponibilizados pela DPRS nessa pesquisa, foram feitas a tabulação e análises que

fundamentam a perspectiva fática. O questionário foi aplicado, em novembro de 2015, a 56 pessoas por iniciativa de defensores públicos de quatro cidades do Rio Grande do Sul. Portanto, trata-se de pesquisa de uso da DPRS, com amostra não probabilística, não estratificada, aplicada por acessibilidade e conveniência.

Ainda que ciente dessas restrições da amostra da pesquisa, acredita-se que ela seja relevante para uma primeira demarcação do perfil do público assistido. Embora o universo seja restrito para representar fielmente a totalidade da realidade gaúcha, essa foi a única fonte identificada para fornecer informações das pessoas atendidas pela instituição. Isso porque a DPRS não divulga os dados de perfil das pessoas atendidas e não há notícia de um registro rotineiro dessas informações feito no sistema de atendimento informático da instituição, denominado SIGA, que também não chega a ser adotado em todas as unidades do estado. Parte dessas informações estaria disponível apenas nos processos judiciais de cada comarca, o que inviabiliza sua reunião. A pesquisa permitiu reunir informações sobre o perfil dos assistidos (região, ocupação, idade, sexo, escolaridade e renda mensal), opinião sobre atendimento recebido, importância da comunicação estabelecida e percepção sobre a Defensoria e direitos.

### 6.2.3.1- Perfil dos atendidos

As opiniões colhidas no questionário são de pessoas assistidas pela instituição em quatro cidades gaúchas, sendo uma da Região Metropolitana, uma da Região Serrana, uma da Região Sul e uma da Região Noroeste do estado. Elas foram atendidas pela DPRS nas áreas especializadas do Direito como Família, Cível e Consumidor, em novembro de 2015. A exceção, cujo público não foi abarcado pelo levantamento, são os atendimentos na área criminal<sup>14</sup>. A proporção de respondentes de cada região está indicada no Gráfico 3.

GRÁFICO 3 – Região dos pesquisados



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Pesquisa DPRS 2015

<sup>14</sup> Esse recorte dado pela pesquisa é útil para esta análise uma vez que, como já destacado, via de regra, no processo criminal a pessoa é acionada, ou seja, acusada pelo Estado, restando defender-se. Nas demais áreas de atuação, diferentemente, os cidadãos procuram a instituição não só para defender-se, mas, principalmente, em busca ativa de solução para suas questões.

Em relação ao perfil das pessoas, a pesquisa fornece dados sobre a ocupação principal, idade, sexo, formação escolar e renda média mensal da família. O Gráfico 4 indica a distribuição das ocupações profissionais das pessoas que procuraram a Defensoria. Entre os dados, destaca-se o fato de um terço dos entrevistados serem empregados com carteira assinada. Dona de casa e aposentado ou pensionista tiveram 17,9% de respondentes cada; 8,9% são funcionários públicos e 7,1% desempregados.

GRÁFICO 4 – Ocupação



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Pesquisa DPRS 2015

A idade das pessoas atendidas está representada no Gráfico 5, indicando que a maior fatia é representada por adultos com idade entre 30 e 59 anos.

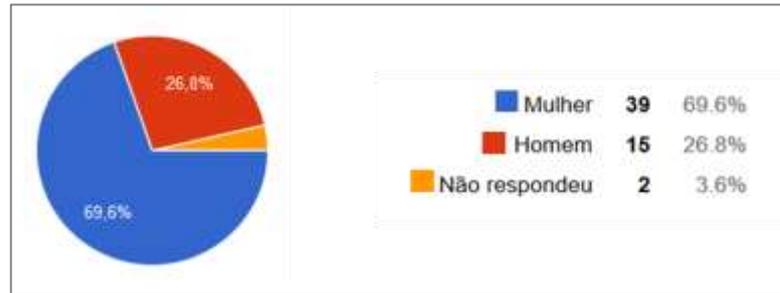
GRÁFICO 5 – Idade



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Pesquisa DPRS 2015

O Gráfico 6 mostra a composição do sexo das pessoas que procuraram a Defensoria Pública. A demanda é majoritariamente apresentada por mulheres, que respondem por quase 70%. Essa porcentagem é relevante, considerando que, no estado, segundo o Censo 2010, as mulheres são 51% da população.

GRÁFICO 6 – Sexo



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Pesquisa DPRS 2015

Sobre a formação escolar, o Gráfico 7 mostra que a maior fatia dos pesquisados (39,3%) é composta por quem estudou até o antigo segundo grau (Ensino Médio), seguidos por 33,9% daqueles que têm até a oitava série (Ensino Fundamental). Também há representatividade dos que estudaram até a quarta série (Ensino Básico) e, na menor proporção, dos que cursaram ou cursam o Ensino Superior.

GRÁFICO 7 – Formação escolar



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Pesquisa DPRS 2015

O Gráfico 8 indica a renda média mensal familiar das pessoas que foram atendidas pelas Defensorias e responderam à pesquisa. A referência adotada é o Critério de Classificação Econômica Brasil da Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa. Assim, a maior fatia do público (42,9%) é composta pela classe C2 (renda de R\$ 639,79 a R\$ 1.446,24); seguida por 21,4% das classes D e E (renda de até R\$ 639,78) e 17,9% da classe C1 (renda de R\$ 1.446,25 a R\$ 2.409,01). Ou seja, 82,2% das pessoas atendidas são das classes menos favorecidas econômica e socialmente (E, D ou C). Desse dado é possível inferir que o critério de renda, embora não seja o único considerado para a caracterização da vulnerabilidade da pessoa atendida pela Defensoria, é o principal determinante. Ou seja, ainda que existam outras circunstâncias de vulnerabilidade, grande parte dos atendidos tem recursos financeiros escassos para a manutenção de sua vida.

GRÁFICO 8 – Renda média mensal familiar



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Pesquisa DPRS 2015

Portanto, as respostas à pesquisa indicam um perfil de público atendido pela DPRS como sendo destacadamente feminino, com idade adulta, formação escolar fundamental ou média, com vínculo de trabalho formal e pertencente aos estratos socioeconômicos menos privilegiados (classes C, D e E). O principal diferencial desse público atendido pela instituição em relação ao perfil majoritário do brasileiro está na predominância da mulher.

#### 6.2.3.2- Motivação e fontes de informação para procurar a DPRS

Além do perfil do público, o questionário aplicado pela Defensoria também reuniu dez questões sobre o acesso e avaliação da experiência na instituição. Ressalva-se que o instrumento era do tipo autoaplicado e o convite para o assistido participar foi feito por conveniência e pela própria equipe da Defensoria Pública.

Os resultados indicam que 55,4% das pessoas procuraram pela primeira vez a Defensoria para resolver uma questão na oportunidade em que responderam à pesquisa. Ainda que em número menor, chama a atenção a representação daqueles que já acionaram a instituição em outras oportunidades: é o caso de 4 a cada 10 pessoas. Esse resultado está indicado no Gráfico 9.

GRÁFICO 9 – Recorrência da procura



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Pesquisa DPRS 2015

Em relação aos motivos que levaram as pessoas a procurar a instituição (Gráfico 10), 48,2% desejam abrir um processo para resolver um problema e, em representatividade bem próxima, 46,4% procuram por aconselhamento jurídico. Chama atenção o fato de apenas 5,4% das pessoas afirmarem que buscaram a Defensoria porque estão sendo processadas e precisam se defender.

Quando a pessoa está respondendo a processo, ela necessariamente precisa ter uma defesa constituída, um advogado ou defensor que possa falar por ela no processo legal, considerando que na justiça comum, com raras exceções, a pessoa não pode fazer sua própria defesa. Dessa forma, não predomina essa postura reativa, em resposta a um acionamento feito por terceiros, mas sim há predominância para uma postura ativa, fruto de iniciativa própria, de busca por justiça. Nesse grupo que busca ativamente a justiça, há, em praticamente igual proporção, aqueles com predisposição mais para o conflito processual e aqueles predispostos primeiramente a buscar orientação jurídica (que pode indicar abertura para outras formas de solução de conflitos que não por via processual, como acordos e medidas administrativas).

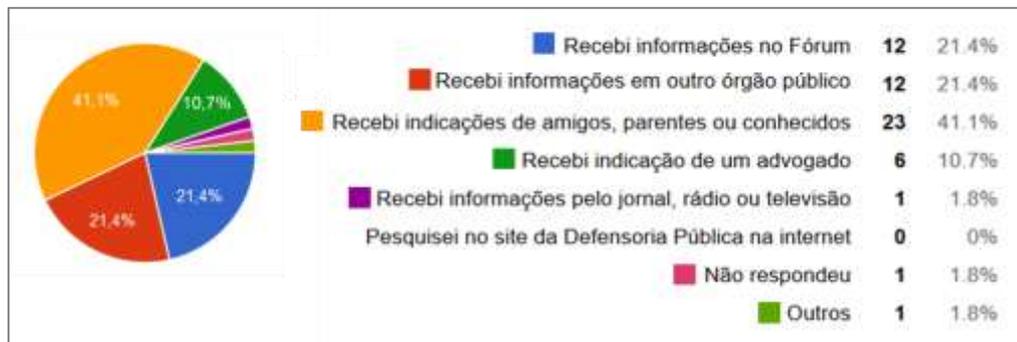
GRÁFICO 10 – Motivação para procurar a Defensoria



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Pesquisa DPRS 2015

A terceira questão desse bloco indagava como a pessoa ficou sabendo que a Defensoria Pública poderia ajudá-la. Conforme o Gráfico 11, o resultado mais significativo, com 41,1% das respostas, indica os relacionamentos próximos, de amigos e parentes, como a fonte dessa informação. Depois estão indicados, ambos com 21,4%, o fórum de justiça ou outro órgão público como secretaria ou posto de saúde, assistência social, escola ou delegacia. Portanto, se tomados conjuntamente, já que o fórum é também um espaço público, 42,8% das pessoas indicam que receberam informação sobre a Defensoria em outras instituições públicas. Percentual que supera, ainda que por pequena diferença, as indicações de amigos e parentes.

GRÁFICO 11 – Acesso à informação sobre a Defensoria



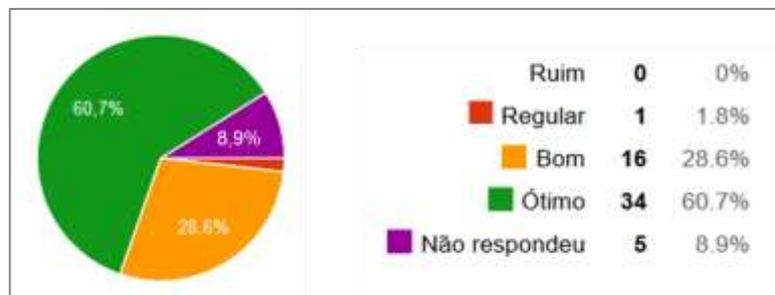
Fonte: Elaborado pela autora a partir de Pesquisa DPRS 2015

Outra fonte de informação com destaque no Gráfico 11 são os advogados, apontados por 10,7% das pessoas. Por outro lado, chama atenção o fato de ser praticamente irrelevante a informação recebida dos meios de comunicação como jornal, rádio, televisão (obtiveram uma única resposta) e internet (não obteve nenhuma resposta).

### 6.2.3.3- Opinião sobre a Defensoria Pública

A pesquisa mostra que a opinião sobre o atendimento recebido na DPRS é destacadamente positiva: 89,1% das pessoas o avaliou como bom ou ótimo, conforme indica o Gráfico 12. Chama atenção o fato de haver apenas uma resposta que classifica o atendimento como regular e nenhuma como ruim.

GRÁFICO 12 – Avaliação do atendimento



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Pesquisa DPRS 2015

Ao eleger a melhor qualidade da Defensoria, 21,4% das pessoas indicam o fato de obter esclarecimento para enfrentar problemas; outros 21,4% que é um serviço público para confiar; e 19,6% o fato de poder falar e ser ouvido, conforme Gráfico 13. As outras qualidades da

Defensoria destacadas com menores percentuais são o fato de ter a certeza de ser respeitado como cidadão (12,5%); da relação com o defensor público não estar mediada pelo interesse financeiro (7,1%) e, por fim, a exclusividade do serviço prestado pela instituição (5,4%). Portanto, embora todos esses quesitos sejam características que definem a Defensoria Pública, destacam-se menos o fato dela ser a única instituição a prestar esse serviço ou do defensor não pretender ganhar dinheiro como um advogado, e ganham relevo a qualidade pública da instituição que inspira confiança, ao lado da assistência para enfrentar as situações, ambos seguidos do espaço aberto para falar e ser ouvido.

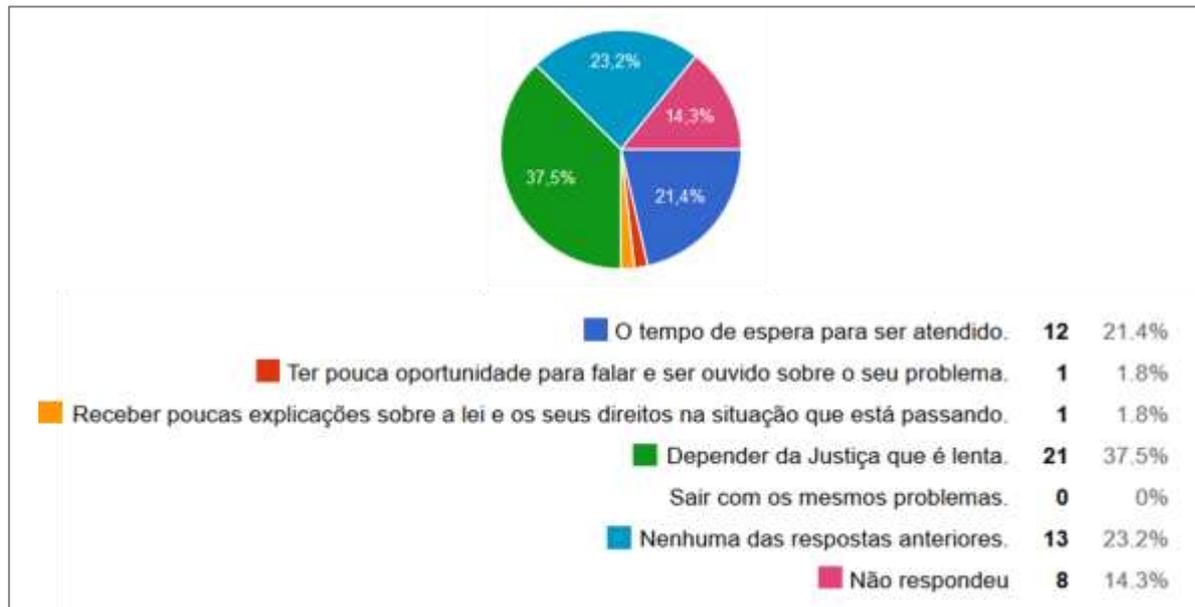
GRÁFICO 13 – Qualidade da Defensoria Pública



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Pesquisa DPRS 2015

A indicação do pior problema apontou, com as duas maiores representações, fatores relacionados com o tempo, conforme indicado no Gráfico 14. Em primeiro lugar, o fato de depender da justiça que é lenta, com 37,5%, seguido do tempo de espera para ser atendido, com 21,4%. No Gráfico 14 verifica-se também que apenas uma pessoa indicou como problema ter pouca oportunidade para falar e outra pessoa indicou receber poucas explicações (reafirmando as qualidades apontadas anteriormente), enquanto ninguém avaliou que sairia com os mesmos problemas.

GRÁFICO 14 – Problema da Defensoria Pública



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Pesquisa DPRS 2015

Destacam-se ainda no Gráfico 14, os 23,2% que indicaram que nenhuma dessas respostas representa o problema da Defensoria. Como o instrumento de pesquisa apresenta a restrição de opções prévias de problemas a serem assinalados, esses 23,2% não indicam que não há problemas, mas sim que os problemas elencados no questionário não representam a percepção da pessoa.

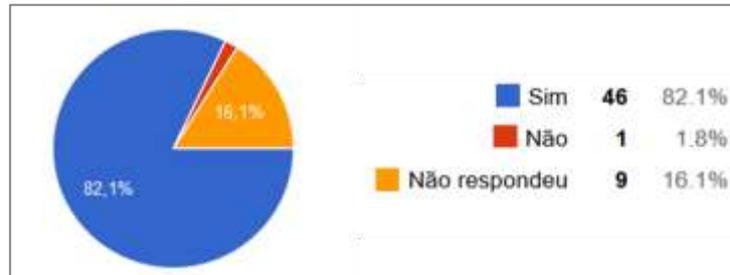
#### 6.2.3.4- Compreensão, comunicação e cidadania

Outros quatro grupos de perguntas sobre aspectos específicos do atendimento recebido, importância de quesitos para o atendimento, resultado esperado e a percepção de direitos permitem chegar a apontamentos sobre a compreensão das pessoas atendidas a respeito da relação de comunicação construída e também dos seus direitos de cidadania.

Sobre o diálogo travado durante o atendimento, pelo menos dois terços das pessoas concordaram que tiveram espaço de fala, foram entendidas, receberam informações, entenderam as implicações legais e o encaminhamento dado para a situação que estavam enfrentando – em acordo com as qualidades da instituição ressaltadas e a avaliação positiva do atendimento indicadas anteriormente. Nessas questões também é relevante a quantidade de pessoas que as deixaram em branco, sem resposta.

Quando perguntadas se tiveram espaço para falar sobre seu problema, 82,1% das pessoas responderam afirmativamente (Gráfico 15). Esse foi o maior índice de concordância em relação aos cinco quesitos indagados e expostos a seguir.

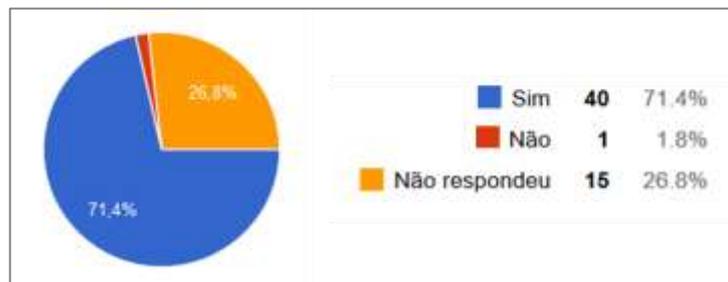
GRÁFICO 15 – Atendimento recebido: espaço para falar



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Pesquisa DPRS 2015

A porcentagem de respostas afirmativas quando a pergunta foi se a pessoa que fez o atendimento entendeu o problema foi de 71,4% (Gráfico 16).

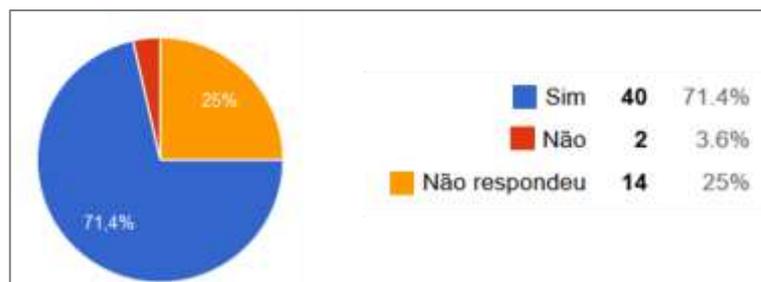
GRÁFICO 16 – Atendimento recebido: entendimento de quem atendeu



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Pesquisa DPRS 2015

Igualmente, 71,4% das pessoas também concordaram que receberam informações e explicações sobre o que a lei diz sobre sua situação (Gráfico 17).

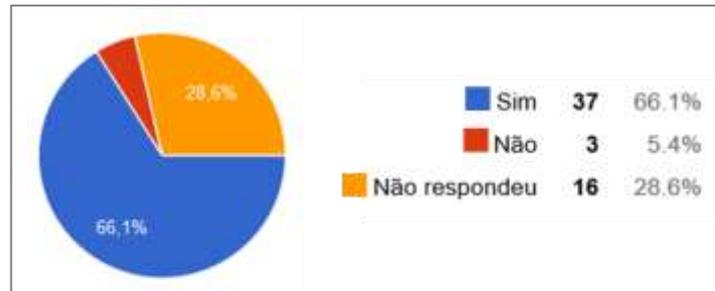
GRÁFICO 17 – Atendimento recebido: explicação sobre a lei



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Pesquisa DPRS 2015

A respeito do entendimento das pessoas atendidas sobre seus deveres e direitos no caso que relataram, a resposta sim foi indicada por 66,1% (Gráfico 18). Esse foi o menor percentual de concordância verificado nesse grupo de perguntas.

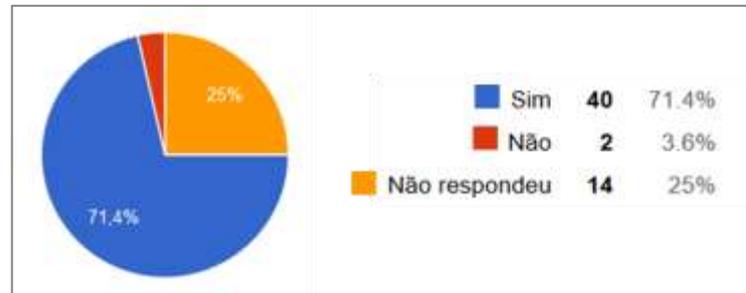
GRÁFICO 18 – Atendimento recebido: entendimento sobre deveres e direitos



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Pesquisa DPRS 2015

Por fim, quando indagadas se houve entendimento de qual será o caminho dali em diante para resolver a situação, 71,4% das pessoas responderam que sim (Gráfico 19).

GRÁFICO 19 – Atendimento recebido: entendimento sobre o encaminhamento

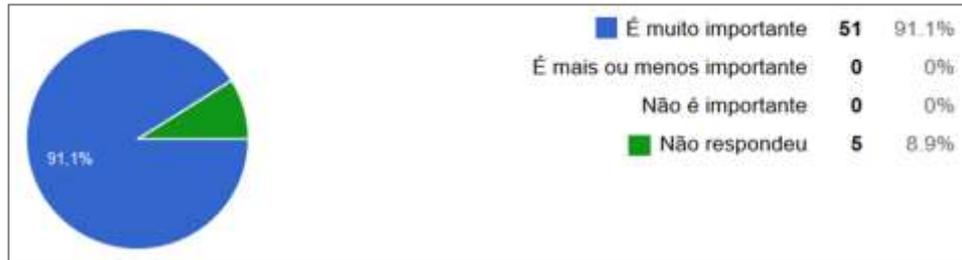


Fonte: Elaborado pela autora a partir de Pesquisa DPRS 2015

Após essas perguntas sobre o atendimento que tinham acabado de receber, outro grupo de questões buscava a opinião das pessoas sobre como deve ser um atendimento ideal. As respostas indicam a importância que os assistidos conferem aos seguintes aspectos do atendimento: a oportunidade de falar e explicar a situação que está vivendo; receber informação sobre o que a lei diz sobre o seu problema; e entender quais são os seus direitos e deveres.

Poder falar sobre a situação que está vivendo é avaliado como muito importante por 91,1% das pessoas, sendo o aspecto do atendimento mais valorizado para aqueles que responderam à pesquisa (Gráfico 20). Além da indicação feita por nove a cada dez pessoas da alta importância desse espaço aberto para a fala, destaca-se que ninguém indicou que se trata de um aspecto mais ou menos importante ou mesmo sem importância.

GRÁFICO 20 – Importância para o atendimento: poder falar



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Pesquisa DPRS 2015

O Gráfico 21 mostra que receber informação sobre o que a lei diz sobre o seu problema é tido como muito importante para 85,7% e como mais ou menos importante para um pequeno número, 3,6% das pessoas. Novamente, não há indicações de que não se trata de questão importante para um bom atendimento.

GRÁFICO 21 – Importância para o atendimento: receber informação sobre a lei



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Pesquisa DPRS 2015

O último quesito para avaliação de importância no atendimento apresentado na pesquisa foi sobre o entendimento dos seus direitos e deveres (Gráfico 22). Aqui também há uma indicação elevada de importância, 82,1%, embora seja a menor entre os três aspectos abordados – o que coincide com a avaliação do atendimento recebido em que o entendimento sobre os direitos e deveres também foi o menor entre os cinco aspectos avaliados.

GRÁFICO 22 – Importância para o atendimento: entender direitos e deveres



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Pesquisa DPRS 2015

O grau de importância conferido destaca, portanto, a prioridade para a possibilidade de fala ao colocar em ordem crescente o entendimento dos direitos e deveres, as explicações sobre a lei e, por fim, a oportunidade de falar sobre a situação que está vivendo. Além disso, chama atenção que nos três itens abordados nos Gráficos 20, 21 e 22 não houve ninguém que considerasse esses fatores sem importância.

Em relação à expectativa de resultados após procurar a Defensoria Pública, a maioria das pessoas, 71,4%, espera ter seus direitos respeitados (Gráfico 23). Aparecem com menor representatividade as responsabilizações de possíveis culpas, tanto a própria, como a de terceiros.

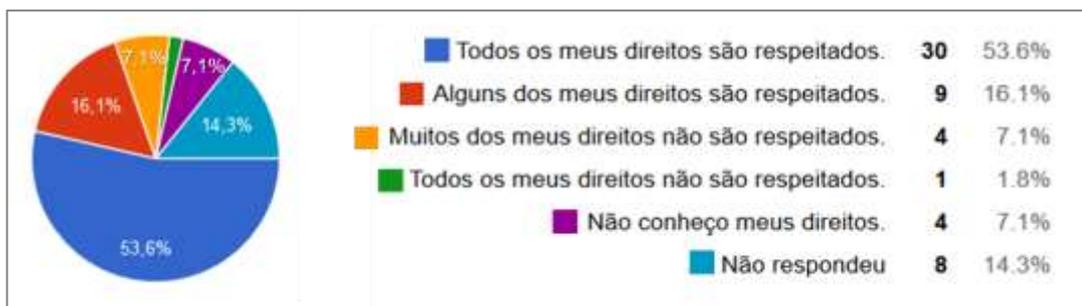
GRÁFICO 23 – Resultado esperado



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Pesquisa DPRS 2015

Por fim, foi avaliada a percepção dos direitos, prevalecendo como resultado a visão positiva, com 53,6% das pessoas indicando que todos os seus direitos são respeitados e 16,1% que alguns direitos são respeitados (Gráfico 24).

GRÁFICO 24 – Percepção dos direitos



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Pesquisa DPRS 2015

Ainda no Gráfico 24, constata-se que 7,1% das pessoas indicam que muitos dos seus direitos não são respeitados e 1,8% que todos não o são. Há ainda 7,1% de pessoas que ignoram seus direitos. Portanto, se esses índices que representam uma visão negativa em relação aos direitos forem somados, o resultado (16%) é notadamente inferior à visão completamente positiva (53,6%) e fica próximo à visão intermediária representada pelos 16,1% que afirmam que alguns de seus direitos são respeitados.

Dessa forma, entre os principais resultados da pesquisa destaca-se, em relação ao perfil dos assistidos, uma participação predominante da mulher na apresentação de suas questões à Defensoria Pública. Em relação à motivação, acentua-se que é minoritária a procura em razão de uma resposta a um acionamento processual já feito por terceiros e que implica a necessidade de defesa. Predomina, ao contrário, uma ação propositiva daqueles que procuram a justiça por meio da Defensoria.

Entre as fontes de informação sobre a instituição destacam-se a origem em instituições públicas (o fórum ou outras de prestação de serviços diretos ao cidadão) e as indicações da rede de relacionamentos pessoais do assistido. Os veículos de comunicação da DPRS e mesmo da mídia tradicional têm pouca relevância.

A opinião verificada sobre a Defensoria é bastante positiva em relação ao atendimento e destaca como qualidades predominantes da instituição os esclarecimentos prestados, o fato de ser um serviço público que inspira confiança e o espaço para falar e ser ouvido. Os problemas ressaltados não dizem respeito à interação com os servidores da instituição, mas sim ao tempo de espera tanto na Defensoria como na justiça.

Nas respostas relacionadas à compreensão, comunicação e cidadania que avaliaram o diálogo travado na instituição, a existência de espaço de fala para o cidadão aparece com os maiores índices tanto na avaliação do atendimento recebido quanto na indicação da sua importância em um atendimento ideal. Na avaliação do atendimento recebido, pelo menos dois terços das pessoas concordaram que tiveram espaço de fala, foram entendidas, receberam informações, entenderam as implicações legais e o encaminhamento dado para a situação que estavam enfrentando. Nos quesitos importantes para um atendimento ideal, depois do espaço para fala em primeiro lugar, aparecem as explicações sobre a lei e o entendimento sobre seus direitos e deveres.

O principal resultado esperado para quem narra seus problemas e situações de vida na Defensoria é ter seus direitos respeitados por outros indivíduos privados (diretamente acionados nos processos) e, também, publicamente, através da acolhida da questão na justiça. Importa menos, a partir do verificado nas respostas, a apuração de culpas. A afirmação dos direitos

aparece não apenas como resultado esperado, mas também na percepção dos direitos em sua vida. Há uma percepção marcadamente positiva, com 53,6% das pessoas indicando que todos os seus direitos são respeitados.

### **6.3- Perspectiva Estratégica: a fala da DPRS**

Para a caracterização da perspectiva estratégica foram identificados os esforços de comunicação da DPRS, depreendendo daí os possíveis resultados ou objetivos eleitos e esperados pela instituição para a qualificação de sua comunicação. Busca-se, dessa forma, apreender a organização comunicada, referida por Baldissera (2014), a fim de identificar os públicos a que prioritariamente se destina, as mensagens recorrentes e, em projeção, fazer indicações da visão de futuro imaginada e desejada estrategicamente pela instituição. Como argumentado por Pérez (2012), a estratégia é construção relacional e é verificada não apenas no âmbito da organização comunicada, mas também da comunicante e da falada, em acordo com os termos apresentados por Baldissera (2014). Assim, informações de inserção da Defensoria na mídia e de pesquisa de opinião pública realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCERS), que inclui dado de percepção da DPRS, também foram consideradas.

Dessa forma, os seguintes produtos e veículos de comunicação da DPRS foram reunidos para a análise: relatórios de atividades dos anos 2013, 2014 e 2015, resolução de criação do Conselho de Comunicação Social da DPRS, site [www.defensoria.rs.gov.br](http://www.defensoria.rs.gov.br) (conteúdos fixos e notícias de 2015), perfil Facebook e conta do Twitter e aplicativo DPRS para smartphone. Além das referências à DPRS através de clippings de inserção na mídia e da Pesquisa de Confiança dos Gaúchos realizada pelo TCERS.

Optou-se por categorizar esses materiais não individualmente, mas a partir de seis tipos de estratégias que Weber (2011) enumera para demarcar a comunicação do Estado (visibilidade; credibilidade; autonomia; relacionamento direto; propaganda e imagem pública). Além de serem categorias já aplicadas em ampla pesquisa realizada sobre os sistemas de comunicação pública dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, fornecem a vantagem de traduzir os esforços, os públicos e os objetivos mais ou menos visados pela DPRS. Assim, os veículos e as iniciativas de comunicação identificados acima serão abordadas conforme a estratégia a que estão mais fortemente relacionadas. No caso da primeira estratégia, visibilidade, a leitura das ações relacionadas foi complementada com a análise do conteúdo noticioso do site da DPRS a fim de identificar os temas e vozes mais recorrentes na fala da instituição.

A produção de comunicação da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul fortalece a instituição na medida em que amplia e facilita o acesso dos cidadãos e passa a ser reconhecida em suas ações e discursos. Essa é a lógica defendida por Weber (2011, p.112) ao afirmar que “esse poderoso Estado se comunica estrategicamente e disputa a opinião pública com as mídias, a partir de sua versão dos fatos e da sua promoção”. Nesse sentido, a tipificação nas seis estratégias é útil para revelar a versão da Defensoria sobre ela mesma, ver como ela narra seus feitos a fim de se promover e ser reconhecida.

### **6.3.1- Visibilidade**

A primeira estratégia, *visibilidade*, é relacionada por Weber (2011) à projeção da instituição na esfera de visibilidade pública que tem grande influência da esfera de visibilidade midiática. Dessa forma, alinham-se a essa estratégia as ações de assessoria de imprensa realizadas pela DPRS com a finalidade de ter suas ações noticiadas e ser requerida como fonte pela mídia. A inserção da DPRS na mídia é ainda bastante restrita se comparada com outras instituições da justiça, como o próprio Judiciário ou Ministério Público. Mas é preciso reconhecer que, embora restrita, a inserção midiática alcançada pela Defensoria Pública do Rio Grande do Sul é crescente e a abordagem verificada é classificada mais como positiva do que negativa, como mostram os relatórios de *clipping* encomendados pela Associação dos Defensores Públicos do Rio Grande do Sul em 2014.

Fora da esfera midiática, colabora para a visibilidade a presença física crescente da instituição no estado nos últimos anos. Atualmente, 97% das comarcas do Rio Grande do Sul têm Defensoria Pública, o que significa que os cidadãos podem recorrer a seus serviços e, portanto, reconhecer a sua presença.

Um dado que indica os possíveis resultados da estratégia por visibilidade da Defensoria é o índice de conhecimento sobre a instituição aferido pela pesquisa “Percepção da População Gaúcha sobre o Trabalho do TCE-RS” encomendada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul em 2014. O levantamento do TCE foi feito a partir de 2.040 entrevistas presenciais com residentes em dez cidades gaúchas, maiores de 18 anos, nos meses de junho a agosto de 2014, com nível de confiança de 95% e uma margem de erro de 2,2%. A Defensoria Pública apareceu como a quarta instituição pública mais conhecida atrás das polícias e à frente dos outros órgãos do sistema de justiça, conforme resultado reproduzido no Gráfico 25. Chama atenção o fato de que as instituições com maiores índices de conhecimento são aquelas com

estrutura física mais capilarizada no território e, portanto, uma presença mais evidente para a população, como é o caso das forças policiais.

GRÁFICO 25 – Conhecimento sobre órgãos públicos



Fonte: TCE (2014, p. 21)

Considerando que entre as instituições citadas pela pesquisa a Defensoria é uma das mais recentes, o nível de conhecimento de 80% é elevado. A pesquisa não disponibiliza dados que permitam qualificar esse conhecimento ou mesmo como e onde as pessoas se informam.

### 6.3.1.1- A produção de notícias

A caracterização da estratégia de visibilidade incluiu ainda a análise da produção de notícias pela DPRS. A importância de analisar o conteúdo noticioso do site da instituição reside na premissa de que as notícias publicadas pela instituição demonstram, entre todas as ações, mais expressamente como ela se posiciona. Nas notícias está registrado o que a instituição escolhe dizer de si e dos seus feitos para ser publicizado em seu site e também como sugestão de pauta para a imprensa (já que as notícias são postadas em formato de release com contatos do assessor de imprensa ao final).

A partir delas, busca-se identificar os temas mais recorrentes para entender a constituição da DPRS e também as vozes/fontes acionadas por esse jornalismo institucional. Weber e Coelho (2011) identificam o jornalismo institucional do Estado como aquele produzido

por jornalistas ligados às instituições estatais com objetivo de informar os cidadãos sobre suas ações. Está colocado como estrutura especializada entre o Estado, que é a fonte das informações, para fornecer notícias para o jornalismo midiático e o público.

Nas margens do campo da política – sem alterar seu capital, seu *habitus* –, em encontro com o campo jornalístico, surge uma estrutura profissional de tal magnitude que provoca não apenas a mediação pretendida entre Estado e imprensa, na clássica função do agendamento: o que está em questão é a conformação de uma nova zona de visibilidade pública, com a profissionalização do jornalismo e a força do Estado (WEBER; COELHO, 2011, p. 69-70).

Ao longo de 2015, a Defensoria Pública do Rio Grande do Sul publicou 593 notícias em seu site. Elas são organizadas pela própria instituição em doze editorias que identificam a área de atuação do Direito ou a iniciativa institucional, como é o caso do Programa de Modernização<sup>15</sup>, a que a notícia está relacionada.

A quantidade de notícias de cada editoria e a respectiva porcentagem em relação ao total estão indicadas no Quadro 6. A maior porcentagem é da editoria *Geral* (57%, com notícias usualmente da gestão da instituição, como realização de concursos, inovações em procedimentos, eventos). Entre as editorias específicas, destacam-se pelo maior número de notícias *Defesa da mulher* (9%), *Defesa da criança e do adolescente* (8%), *Defesa agrária e moradia* (7%) e o *Projeto de Modernização Institucional* (8%).

QUADRO 6 – Editorias das notícias do site da DPRS em 2015

Editoria	Quantidade	Porcentagem
Geral	339	57%
Defesa da mulher	51	9%
Projeto de Modernização Institucional PMI	47	8%
Defesa da criança e do adolescente	46	8%
Defesa agrária e moradia	39	7%
Defesa em execução penal	32	5%
Defesa da saúde	23	4%
Defesa dos direitos humanos	22	4%
Centro de Referências em Direitos Humanos	21	4%
Defesa do consumidor e de tutelas coletivas	19	3%
Defesa criminal	10	2%
Defesa ambiental	3	1%
<b>Todas</b>	<b>593</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaborado pela autora

<sup>15</sup> O Projeto de Modernização Institucional (PMI) é um projeto da DPRS financiado pelo Bando Nacional de Desenvolvimento (BNDES) para investimentos na informatização dos processos de atendimento e internos, infraestrutura, capacitação da equipe, ações itinerantes de atendimento e melhoria dos veículos de comunicação.

Para operacionalizar a análise dos temas e vozes desse conteúdo, optou-se pela construção do mês composto (Quadro 7), com representação das notícias publicadas no site ao longo de todo o ano de 2015. Para o dia um foi considerado o primeiro dia do mês de janeiro e assim sucessivamente para os trinta dias e na sequência dos doze meses do ano. Identificada a data de referência, a seleção foi sempre da primeira notícia publicada a partir daquela data. Apenas no caso do dia 24 de dezembro, em que não houve publicações na data e nem até o final do ano, não foi possível selecionar uma notícia.

QUADRO 7 – Mês composto

<b>Dia</b>	<b>Indicação para seleção</b>	<b>Publicação notícia</b>	<b>Editória</b>	<b>Título da notícia</b>
Dia 1	1 jan	02/01/2015 às 11:08	Geral	Defensoria Pública participa da posse do Governador do Estado
Dia 2	2 fev	04/02/2015 às 15:36	Defesa agrária e moradia	Reunião discute projeto que cria 14 Áreas Especiais de Interesse Social na Capital
Dia 3	3 mar	04/03/2015 às 09:59	Defesa da mulher	Defensoria Pública participa da posse da diretora de Políticas para Mulheres
Dia 4	4 abri	06/04/2015 às 10:21	Defesa da mulher	Mesa redonda encerra programação em homenagem às mulheres
Dia 5	5 mai	05/05/2015 às 10:07	Geral	Defensoria Pública participa de homenagem no TJ
Dia 6	6 jun	08/06/2015 às 11:25	Centro Referência Direitos Humanos	Ciclo da Mostra de Cinema e Direitos Humanos finaliza com resultado positivo
Dia 7	7 jul	07/07/2015 às 16:12	Geral	Defensor Público é homenageado em Pelotas
Dia 8	8 ago	10/08/2015 às 16:07	Defesa agrária e moradia	Defensoria Pública realiza reunião para tratar das regularizações fundiárias dos municípios gaúchos
Dia 9	9 set	09/09/2015 às 11:39	Geral	Toma posse a última turma de aprovados no I Concurso para Quadro de Serviços Auxiliares
Dia 10	10 out	13/10/2015 às 18:41	Centro Referência Direitos Humanos	Defensoria Pública garante comprovante de residência a imigrantes haitianos e possibilita uso ao sistema de saúde e vagas em creches
Dia 11	11 nov	11/11/2015 às 12:40	Defesa agrária e moradia	Defensora Pública Estadual palestra no Seminário “Habitação e Urbanismo sob a ótica do novo CPC”, em São Paulo
Dia 12	12 dez	14/12/2015 às 07:00	Geral	Extração de documentos autenticados substitui desarquivamento de processos
Dia 13	13 jan	13/01/2015 às 11:37	Geral	Realizada segunda fase de provas do concurso para Defensor Público
Dia 14	14 fev	19/02/2015 às 17:24	Defesa da saúde	Tratamento com Canabidiol é solicitado a paciente de Santa Maria
Dia 15	15 mar	16/03/2015 às 13:11	Defesa agrária e moradia	Defesa em reintegrações de posse é o tema do evento de capacitação promovido pelo Nudeam
Dia 16	16 abri	16/04/2015 às 10:48	Geral	Defensoria Pública participa do ato de Instalação da Frente Parlamentar de Apoio, Fiscalização e Divulgação dos Direitos e Políticas Públicas para as Mulheres
Dia 17	17 mai	18/05/2015 às 10:31	Geral	Conselho Superior divulga lista de promoções de Defensores Públicos
Dia 18	18 jun	18/06/2015 às 14:18	Geral	Defensoria Pública participa da reunião-almoço Tá na Mesa
Dia 19	19 jul	20/07/2015 às 13:39	Geral	Lei de Responsabilidade Fiscal é pauta de reunião ordinária do CONDEGE
Dia 20	20 ago	20/08/2015 às 16:09	Centro Referência Direitos Humanos	Defensoria Pública participa do Seminário de Abertura da 3ª Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres
Dia 21	21 set	22/09/2015 às 12:28	Defesa em execução penal	Defensoras Públicas ministram palestra, na PUCRS, sobre atuação da Defensoria em matéria de execução penal
Dia 22	22 out	22/10/2015 às 10:18	<b>Geral</b>	Em função de alagamentos no CRDH, atendimentos ocorrerão na sede da Defensoria Pública nesta quinta-feira, 22 de outubro
Dia 23	23 nov	24/11/2015 às 10:06	Defesa consumidor e tutelas coletivas	Ação da Defensoria Pública flagra prática de sobrepreço em supermercados de Pelotas
Dia 24	24 dez	não houve	-	-

<b>Dia</b>	<b>Indicação para seleção</b>	<b>Publicação notícia</b>	<b>Editoria</b>	<b>Título da notícia</b>
Dia 25	25 jan	26/01/2015 às 16:08	Defesa da criança e do adolescente	Tese inovadora de Defensor Público aborda dupla inimputabilidade em caso de adolescente com esquizofrenia
Dia 26	26 fev	26/02/2015 às 18:07	Defesa consumidor e tutelas coletivas	Defensor Público faz balanço da gestão no Cedecon
Dia 27	27 mar	30/03/2015 às 13:22	Geral	Defensoria Pública participa de fórum sobre reforma política
Dia 28	28 abr	28/04/2015 às 09:36	Defesa da criança e do adolescente	Adoção é tema de encontro em Canoas
Dia 29	29 mai	29/05/2015 às 09:26	Geral	Subdefensor Público-Geral para Assuntos Jurídicos e Subcorregedora-Geral da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul são nomeados
Dia 30	30 jun	30/06/2015 às 10:15	Defesa em execução penal	Defensores Públicos e Superintendente da Susepe reúnem-se para tratar assuntos de interesse das duas Instituições

Fonte: Elaborado pela autora

A composição do mês com indicação do link para acesso a cada notícia pode ser consultada no Apêndice 1. Após essa seleção, as notícias foram analisadas uma a uma a fim de identificar os temas e as vozes recorrentes.

*a) Temas*

A análise do conteúdo das notícias permitiu identificar quatro grupos de assuntos recorrentes para o jornalismo institucional da DPRS:

- 1- Temas institucionais, de gestão e investimentos;
- 2- Relação da instituição com sociedade organizada;
- 3- Relação da instituição com outras instituições do Estado;
- 4- Serviços prestados à população e informação sobre serviços para o assistido.

O maior peso (43%) está para as notícias que abordam a relação da Defensoria Pública com outras instituições do Estado, registrando ações desenvolvidas em conjunto e participação em eventos. Na sequência estão as notícias sobre a gestão e investimentos da DPRS (27%). Na amostra, foram identificadas apenas sete notícias que relatam os serviços prestados ou oferecem informações para o assistido, respondendo por 23%.

A menor incidência (13%) é para as notícias que abordam parcerias ou relacionamento da instituição com organizações ou movimentos sociais. O Quadro 8 resume os resultados verificados em relação à abordagem temática mais recorrente.

QUADRO 8 - Tema das notícias

Temas	Número de notícias*	Percentual
Relação com outras instituições do Estado	12	39%
Institucional, gestão e investimento	8	26%
Serviços prestados à população, informações para o assistido	7	23%
Relação com sociedade organizada	4	13%

\*O total (31) é superior ao número de notícias analisadas porque houve casos de uma mesma notícia ser relacionada a mais de um tema.

Fonte: Elaborado pela autora

Na análise dos temas, chama atenção a baixa representatividade de notícias sobre a atividade-fim da instituição: os serviços prestados à população. Tem merecido muito mais destaque o relacionamento institucional com outras estruturas do Estado e também os feitos da gestão institucional.

#### b) Vozes

Na análise das vozes foram consideradas as indicações no texto feitas por citação (como em *"As mulheres que conseguem romper o ciclo de violência se tornam multiplicadoras de direitos"*, afirmou a Defensora Pública Lísia Mostardeiro Velasco Tabajara) ou por relato (como em *O Juiz-Corregedor José Luiz Leal Vieira também reforçou que a resposta criminal não é suficiente e comparou a violência aos sintomas de uma doença*). As indicações de presença de autoridades e líderes sociais nos eventos e cerimônias feitas nas notícias sem registro da voz por citação ou relato não foram consideradas na análise.

A partir da análise foram identificadas quatro categorias de vozes que são fundamentais para a compreensão da ação estratégica da DPRS para a cidadania, especificamente:

- 1- Gestores DPRS e defensores;
- 2- Sociedade organizada (movimentos ou organizações sociais);
- 3- Outras instituições do Estado;
- 4- Cidadãos assistidos.

O resultado mostra que a Defensoria Pública do Rio Grande do Sul tem um discurso marcadamente autocentrado: a voz de seus gestores ou defensores aparece em 59% das notícias analisadas. Vozes de atores de outras instituições do Estado têm ocorrência de 10%. Já a

sociedade organizada fala em 7% das notícias, enquanto o cidadão assistido tem voz em apenas uma das 29 notícias selecionadas, representando 3% de ocorrência. O Quadro 9 resume os resultados observados em relação às vozes.

QUADRO 9 – Vozes das notícias

Vozes/fontes das notícias	Número de notícias*	Percentual*
Gestores DPRS e defensores	17	59%
Outras instituições do Estado	3	10%
Sociedade organizada	2	7%
Cidadãos assistidos	1	3%

\*O total de notícias com ocorrência de vozes (23) é diferente do que o de notícias analisadas pois há casos de uma mesma notícia com duas ou mais vozes e ainda notícias sem vozes, o que explica também a soma das porcentagens ser menor do que 100%.

Fonte: Elaborado pela autora

Ainda sobre a identificação das fontes, destaca-se o número de notícias em que não houve citação ou relato de vozes. Das 29 notícias analisadas, 13 não têm vozes, são as “notas secas” como denomina o jargão jornalístico. Em 12 notícias houve referência a apenas uma categoria de voz (em todos os casos gestores da DPRS e defensores). Duas categorias de vozes foram identificadas em três notícias e a ocorrência das quatro categorias de vozes foi verificada em apenas uma notícia.

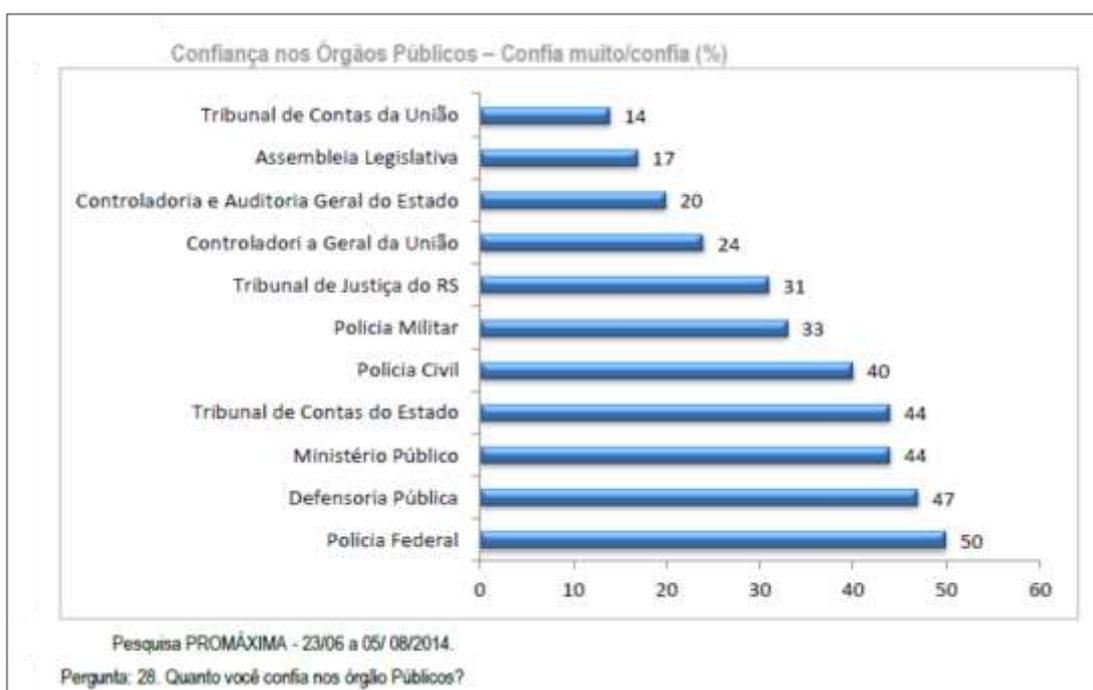
### 6.3.2- *Credibilidade*

A estratégia *credibilidade* está relacionada à obtenção de reconhecimento e criação de vínculos de pertencimento do cidadão com a instituição. Weber (2011) destaca que a legitimidade de uma instituição do Estado é dada pelos próprios procedimentos democráticos, como eleições e previsão constitucional, como é o caso da Defensoria, mas igualmente deve ser demonstrada nos discursos. No caso da DPRS, seu reconhecimento está relacionado à experiência do atendimento pelo cidadão. A pessoa passa a reconhecer a Defensoria Pública tal como legitimada pela Constituição – uma instituição essencial à justiça – quando efetiva a possibilidade, por exemplo, de ter acesso a um medicamento ou tratamento médico negado na rede pública, ao pedido de liberdade para responder a um processo ou mesmo regularizar sua situação de divórcio. Para uma população que historicamente ocupava apenas o lugar de réu

nos processos, respondendo a demandas e acusações de outros, o acesso promovido pela Defensoria reforça um outro tipo de vínculo, não apenas com o Estado opressor, mas do cidadão com o Estado garantidor de direitos.

Um dado que indica os possíveis resultados da estratégia por credibilidade da Defensoria é o índice de confiança na instituição aferido também pela pesquisa “Percepção da População Gaúcha sobre o Trabalho do TCE-RS”. A DPRS, como indicado no Gráfico 26, aparece como a segunda instituição em que os gaúchos mais confiam (47% confia ou confia muito), atrás apenas da Polícia Federal (50% confia ou confia muito) e à frente de todas as demais instituições públicas gaúchas, como Ministério Público, o próprio TCE, Polícias Civil e Militar e o Tribunal de Justiça. Com base nesse indicador de confiança, é possível afirmar que a Defensoria é uma instituição que tem credibilidade junto à população.

GRÁFICO 26 – Confiança nos órgãos públicos



Fonte: TCE (2014, p. 21)

### 6.3.3- Autonomia

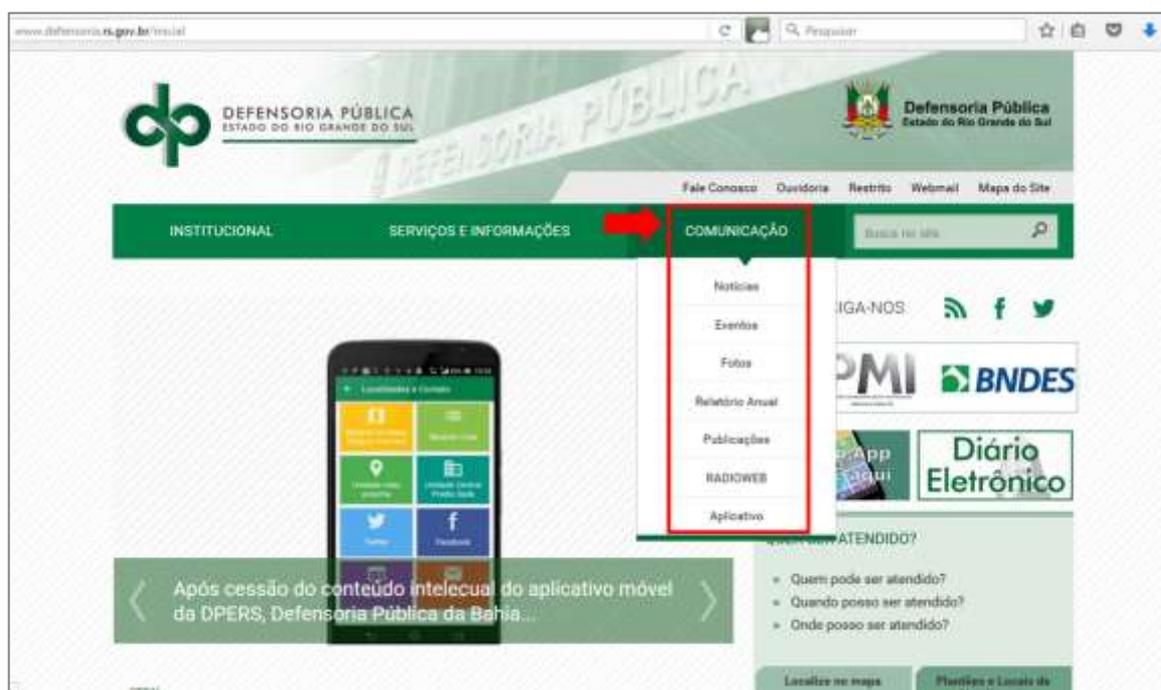
A estratégia *autonomia* diz respeito à competência da estrutura de comunicação da Defensoria em produzir informações e oferecer sentidos às redes de comunicação pública. Portanto, está ligada à burocracia estruturada e à instrumentalização que permitem a produção de comunicação de forma autônoma em relação à comunicação midiática. A Defensoria Pública

do Rio Grande do Sul está em processo de estruturação tanto no que diz respeito a recursos materiais quanto humanos, havendo comarcas do estado sem a presença permanente de defensores, assim como cargos vagos. Da mesma forma, sua equipe de Comunicação vem constituindo-se, garantindo serviços de assessoria de imprensa, cerimonial e protocolo, por exemplo.

Entre as ações, destaca-se a nova identidade visual lançada em fins de 2013, com adoção de uma logomarca própria em substituição ao brasão do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, que identifica todas as suas instituições. A medida marca diferenciação no tipo de identificação almejada pela DPRS e passa a ser adotada em seu novo site, lançado concomitantemente, e na identificação de suas sedes físicas e materiais gráficos. O site ([www.defensoria.rs.gov.br](http://www.defensoria.rs.gov.br)) reúne conteúdos de apresentação institucional, de onde e como ser atendido, além de notícias sobre a atuação da DPRS.

No site da DPRS, a Comunicação aparece como uma das suas três principais abas, reunindo as ações realizadas pela Assessoria de Comunicação: notícias, eventos, fotos, relatório anual, publicações, rádio na web e aplicativo de celular (conforme destaque da Figura 8). Há ainda a intranet da instituição cujo acesso é restrito aos seus membros e por isso não pode ser analisada.

FIGURA 8 – Site DPRS com destaque para aba Comunicação



Fonte: <http://www.defensoria.rs.gov.br/>

Outro indicativo do esforço de estruturar a comunicação da instituição foi a criação do Conselho de Comunicação Social da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, conforme publicação da Resolução N° 10/2014 no Diário Oficial do RS de 28 de agosto de 2014. O documento organiza a comunicação da DPRS em quatro áreas: Imprensa, Relações Públicas, Comunicação Digital e Publicidade e Propaganda. Estabelece que esse Conselho deve ser formado por três defensores públicos, sem considerar a inclusão de profissionais específicos de Comunicação.

As considerações que embasam a proposição do Conselho são:

**CONSIDERANDO** a crescente exigência da sociedade por uma comunicação abrangente, eficiente, transparente e capaz de facilitar o conhecimento e o acesso dos cidadãos aos serviços da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul;

**CONSIDERANDO** que para atingir esses objetivos é necessário o estabelecimento de uma política de Comunicação Social institucionalmente integrada, que defina estratégias de procedimentos e que estabeleça formas de atuação na comunicação interna e na divulgação externa da Instituição;

**CONSIDERANDO** a importância do aprimoramento da comunicação com o público externo, disponibilizando informações transparentes sobre o papel, as ações e as iniciativas da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul. (DIÁRIO OFICIAL DO RS, 28 de agosto de 2014, p.4)

Essas considerações demonstram compressão da instituição em relação a requisitos de comunicação pública como acessibilidade e transparência de suas informações, vistos como fundamentais nos serviços que presta à sociedade. A resolução indica ainda que as finalidades do Conselho de Comunicação Social da Defensoria são planejar e definir a política de comunicação da instituição, definir os parâmetros de atuação prioritários das Assessorias de Imprensa, de Relações Públicas e de Publicidade e Propaganda, além de supervisionar o conteúdo a ser divulgado por meio da internet, intranet, informativos e todo o material desenvolvido. Entre as diretrizes a serem observadas nas ações de Comunicação Social, aparece em primeiro lugar a “afirmação dos valores e princípios da Constituição Federal”, reforçando o aspecto normativo da instituição.

Estão enumeradas ainda a atenção ao caráter educativo, informativo e de orientação social, a vedação à promoção pessoal, a adequação das mensagens aos públicos que desconhecem as expressões do universo jurídico, a realização da mediação e a identidade visual. Ou seja, ao ressaltar o aspecto educacional e também a tradução da linguagem jurídica, está indicada uma compreensão do público assistido como um dos prioritários para a Comunicação da DPRS.

Outras iniciativas ou veículos que colaboram para a autonomia da comunicação da Defensoria Pública são as redes sociais, fanpage no Facebook ([facebook.com/defensoriars](https://facebook.com/defensoriars)) e conta no Twitter ([defensoriaRS](https://twitter.com/_defensoriaRS) em [twitter.com/\\_defensoriaRS](https://twitter.com/_defensoriaRS)). Por meio delas são apresentados resumos das notícias, com o link das matérias no site da Defensoria, inserções da instituição na mídia, participação dos Defensores Públicos em atividades institucionais e externas, além de indicações de datas comemorativas importantes para a afirmação de direitos (como Dia da Justiça e do Imigrante, publicados no mês de dezembro de 2015 na página do Facebook).

Nas duas redes, as postagens são feitas praticamente todos os dias. Nos dois casos, chama atenção a quase inexistência de conteúdos educativos em relação aos direitos e à Defensoria. A exceção nesse sentido é a iniciativa da rádio web que aborda temas específicos como direito do consumidor, adoção e código de trânsito, além de iniciativas da Defensoria como o Relatório Anual e Encontro Institucional de Defensores Públicos. Em dezembro de 2015 a rádio web estava em sua vigésima edição, sendo divulgada nas redes sociais da DPRS e no site.

A iniciativa de comunicação mais recente da Defensoria foi o lançamento de aplicativo para smartphone, lançado em 2 de setembro de 2015. Notícia publicada no site da DPRS informa que “a novidade é pioneira entre as Instituições do País e será mais um instrumento de acesso à orientação jurídica e promoção dos direitos humanos da população vulnerável. A iniciativa partiu da necessidade de se adequar aos novos meios digitais que estão presentes na atualidade e criar um novo mecanismo para as pessoas conhecerem os serviços da Instituição e saberem de forma prática e rápida como procurar ajuda”<sup>16</sup>.

O aplicativo, cuja tela inicial está reproduzida na Figura 9, disponibiliza informações de lugar e horários de atendimento, sobre a Ouvidoria e permite ao usuário fazer o cálculo da renda familiar subtraídas as despesas previstas em lei para saber se está dentro dos critérios de atendimento da Defensoria. Além dessa, não há outras possibilidades de interação, o que é indicado pela própria instituição como uma melhoria futura na ferramenta.

---

<sup>16</sup> Fonte: <http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/24462/aplicativo>, acesso em 15 de dezembro de 2015.

FIGURA 9 – Tela inicial do aplicativo para smartphone da DPRS



Fonte: Aplicativo DPRS

#### **6.3.4- Relacionamento direto**

A estratégia de *relacionamento direto* diz respeito ao acesso dos cidadãos a serviços e informações da instituição, viabilizando a participação, ampliando a proximidade tanto efetiva como simbólica entre os poderes e os cidadãos. No caso da Defensoria Pública, colocar-se em comunicação com a população atendida é pressuposto para a prestação do serviço jurídico, que começa na escuta da narrativa dos problemas ou requisição de direitos. Além da própria disposição e funcionamento da instituição – que os dados coletados não mostram ser um foco de atuação estratégica da Assessoria de Comunicação –, é possível indicar na estratégia de relacionamento direto com a população o suporte comunicacional dado à atuação da Defensoria Itinerante e à Ouvidoria. A Defensoria Itinerante, dotada de uma unidade móvel montada em um micro-ônibus, desloca-se para comunidades e cidades de todo o estado do Rio Grande do Sul. Em 2015, conforme dados do Relatório de Atividades, 9502 pessoas foram atendidas nessa modalidade da Defensoria.

A Ouvidora da instituição é prevista na lei que regulamenta a Defensoria e constitui-se no serviço em que as pessoas e grupos podem apresentar sugestões, reclamações e pedidos de informação sobre os serviços da Defensoria Pública. O ouvidor responsável não pode ser dos quadros da Defensoria e tem sua candidatura ao cargo sugerida por organizações da sociedade

civil. O telefone grátis pelo qual a Ouvidoria pode ser contatada (0800 642 3225) está divulgado em cartazes em todas as unidades da DPRS no estado.

Em 2014 foram registradas 464 chamadas na Ouvidoria, sendo 48% delas pedidos de informação e outros 48% reclamações (os dados referentes a 2015 não foram divulgados). A disponibilidade do serviço é uma garantia para o cidadão de que poderá ser escutado em caso de descontentamento ou dificuldade no trato com a instituição. O fato do ouvidor ser representante da sociedade e não da instituição indica abertura da Defensoria – como previsto em lei – para a participação social em sua gestão.

Outra ação de relacionamento direto, embora não com foco direto na população, são as relações da DPRS com instituições do Estado. Esse relacionamento institucional ganha destaque, inclusive, no site da Defensoria, como verificado na análise do conteúdo das notícias.

#### **6.3.5- Propaganda**

A *propaganda* é estratégia relacionada aos processos de persuasão da instituição, que dependem da associação entre informações, vivências práticas e também da publicidade alcançada pelas ações. Não foram identificadas ações relacionadas ao uso da propaganda, sobretudo nos moldes tradicionais com compra de espaço midiático. Uma explicação possível é dada pela restrição orçamentária da instituição e pela própria tradição dos sistemas de comunicação do Judiciário em fazer menor investimento nessa área em relação ao que fazem os demais poderes.

#### **6.3.6- Imagem pública**

Por fim, em relação à sexta estratégia, é importante destacar que no caso da Defensoria Pública, a *imagem pública* favorável não tem relação direta com a disputa eleitoral. Mas é o sistema democrático legitimado pelo voto periódico que garante a manutenção da instituição. A imagem positiva, traduzida também na reputação institucional, não pode ser proposta ou gerenciada, uma vez que ela é resultado dos múltiplos e complexos processos de recepção.

Imagem pública “indica a vitalidade das instituições e dos sujeitos políticos” (WEBER, 2011, p. 114), depende de complexos processos de recepção e está relacionada à história e identidade das instituições. Portanto, pressupõe a conexão do cidadão com os temas, sujeitos e as instituições em mediação constante com outras opiniões e informações, inclusive da mídia.

Essa estratégia significa a soma de todas as demais e está associada à “imperiosa necessidade de atores e instituições em obter essa imagem pública favorável” (WEBER, 2011, p. 115).

A partir das ações elencadas nas demais estratégias é possível inferir que a imagem pública favorável é um objetivo estratégico almejado pela DPRS e que, portanto, tem recebido investimentos da instituição, sobretudo através de sua equipe de Assessoria de Comunicação.

No Quadro 10 é feito um resumo da leitura das ações empreendidas por meio das estratégias, indicando a intensidade de acionamento estratégico de cada uma dessas frentes (com exceção da estratégia de imagem pública, entendida como somatório das demais estratégias e relacionada ao conjunto de percepções dos momentos de recepção).

QUADRO 10 – Resumo das estratégias de comunicação da DPRS

<b>Estratégias</b>	<b>Acionamento estratégico</b>	<b>Ações</b>
<b>Visibilidade</b>	****	Assessoria de Imprensa Jornalismo institucional Presença em 97% das comarcas
<b>Autonomia</b>	****	Assessoria de Comunicação Conselho de Comunicação Social Identidade visual Site Perfil Facebook e conta Twitter Aplicativo para smartphone
<b>Credibilidade</b>	**	Experiência ativa na justiça Índice de confiança
<b>Relacionamento Direto</b>	**	Crescimento do número de atendimentos Ouvidoria Defensoria Itinerante Relacionamento institucional
<b>Propaganda</b>	*	Não faz uso dessa estratégia

*Legenda: \*- não acionada; \*\*- pouco acionada; \*\*\*- acionada; \*\*\*\*- bastante acionada*

Fonte: Elaborado pela autora

A partir das ações empreendidas pela Assessoria de Comunicação da DPRS, relacionadas, portanto, ao âmbito da organização comunicada (BALDISSERA, 2014), é possível avaliar que, se a visibilidade e a autonomia podem ser consideradas as estratégias mais fortemente acionadas, o acionamento da propaganda não foi percebido. Há ações para a credibilidade e o relacionamento direto mas, embora relevantes, estão mais relacionadas à própria natureza da instituição, sendo menos incidentes do ponto de vista da comunicação estrategicamente produzida pela DPRS quando comparadas às demais estratégias.

#### 6.4- A Defensoria Pública do Rio Grande do Sul em perspectiva

A partir das caracterizações de cada uma das perspectivas, cabe agora articulá-las ao referencial teórico, numa análise geral, buscando também uma visão de complementaridade entre os aspectos normativos, fáticos e estratégicos da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul.

A análise da *perspectiva normativa*, retomando os textos legais que criam e regulamentam a Defensoria Pública no Brasil, permitiu elencar considerações sobre o caráter público da instituição, vinculação com a democracia e os direitos humanos, bem como as expectativas lançadas em relação à instituição e afirmadas pelo Estado em sua legislação. O histórico da Defensoria remonta à sua criação há 27 anos, na promulgação da Constituição brasileira, mas é na recente Emenda Constitucional 80, feita em 2014, que o potencial ético da instituição é ampliado.

A criação da Defensoria Pública pela Constituição de 1988, na consolidação do movimento pela redemocratização brasileira, trouxe um contexto histórico para esse momento de nascimento da instituição em que o legislador a identificou com valores como igualdade, liberdade e segurança. O texto original da Constituição de 1988 já marcava a atuação da Defensoria na orientação jurídica, extrapolando a ideia da assistência judiciária que, além de circunscrever-se à atuação junto ao poder Judiciário, carregava os sentidos de caridade devido à forma inconstante com que foi oferecida no Brasil até então.

Atendo-se às possibilidades ideais indicadas pela perspectiva normativa, o histórico construído indicou a publicação da Emenda Constitucional 80 de 2014 como importante marco. A afirmação da Defensoria Pública em seção própria passou a mostrar sua particularidade diante de outras instituições do sistema de justiça e a alteração do texto afirmou que é essencial não apenas nas questões jurídicas, mas como “expressão e instrumento do regime democrático”.

A defesa do interesse público é entendida como pilar fundante da democracia. É a defesa do interesse público que centra toda a argumentação da democracia e, portanto, o que justifica a existência das instituições do Estado Republicano, como é o caso da Defensoria Pública. Dessa forma, a legislação colocou na base da instituição valores públicos caros à democracia, não apenas brasileira, mas àquela que vem sendo discutida pela humanidade há séculos. São os valores da igualdade e da liberdade, basicamente, cultivados a fim de promover a igualdade jurídica, social e econômica como fins democráticos (BOBBIO, 2012). Nesse sentido, defende Kettermann (2015): “Quando se fala em acesso à Defensoria Pública, fala-se em acesso a um

direito humano, em uma metagarantia: o direito a ter direitos, o direito ao acesso a uma ordem jurídica justa e emancipatória, na garantia das garantias” (p. 78).

O objetivo do acesso à justiça, que tem a Defensoria Pública como ferramenta, representa a possibilidade de ocupação de um espaço até então marcado por processos hierárquicos, burocráticos e excludentes. Embora a justiça esteja baseada na ampla defesa e no contraditório, o acesso vinculado ao poder de contratação de um advogado particular impunha obstáculo intransponível para grande parte da população brasileira que, portanto, não ocupava esse espaço de afirmação e efetivação de direitos. Costa e Godoy são veementes neste aspecto: “fato é que o direito ainda se projeta como o principal instrumento de manutenção do estado de coisas estabelecido no concernente às relações de poder, cuja estagnação sustenta e perpetua, assegurando que o Estado permaneça a serviço das elites dominantes” (2014, p. 43).

E, para Bobbio (2012), é justo a partir do ponto de vista do direito que se vislumbra o Estado democrático. Assim, a determinação legal da atuação da Defensoria Pública trata da expansão da democracia, a partir das regras de inclusão e participação também no âmbito jurídico. Portanto, experimentar a democracia como sujeito de direitos no espaço jurídico pode ser identificado como considerável frente de expansão da democratização da sociedade – mas isso não pode se efetivar apenas a partir da legislação da Defensoria, mas principalmente em sua prática institucional.

Percebe-se ainda que a afirmação legal sobre a atuação da Defensoria Pública, ao mesmo tempo que identificou e reconheceu direitos de indivíduos privados, fortaleceu sua própria dimensão pública enquanto instituição democrática. A Defensoria Pública existe para realizar o acolhimento público das questões ou direitos privados das pessoas necessitadas, afirmando que os mesmos são “dignos de serem vistos e ouvidos” (ARENDR, 2014, p. 63). O acolhimento público oferecido pela instituição, portanto, presta a privados reconhecimento, relevância e permanência públicos.

O objetivo fim, ao cabo, é a defesa do interesse público da garantia da igualdade do cidadão perante os outros, especialmente pela possibilidade de acesso à justiça. É verdade que o meio será a defesa dos interesses privados representados nas questões jurídicas decorrentes, por exemplo, das relações familiares ou de consumo da pessoa.

Certo é que, entre o defensor e seu assistido — que não se trata de cliente ou ente — há uma instância transcendental: o interesse público de se garantir o acesso à justiça aos necessitados [...]. Noutras palavras, o que legitima a atuação da Defensoria não é, em primeiro lugar, o interesse privado do assistido — ainda que sua tutela jurídica seja o objetivo final da atuação —, mas o interesse público de garantir a todos, indistintamente, amplo acesso à

justiça, visando à promoção da cidadania, redução das desigualdades sociais, proteção dos direitos humanos etc. (COSTA; GODOY. 2015).

Não há dúvidas de que a atuação da instituição, nesse sentido, é pela defesa do direito a ter direitos em igualdade de condições. Em termos práticos, é o reconhecimento do interesse privado que será experimentado pelo cidadão que aciona a justiça. Até porque é a desigualdade a geradora da necessidade da pessoa, enquanto indivíduo privado, que justifica a atuação da instituição. Mas, é preciso assinalar que, tendo como meio a afirmação de direitos privados, é o interesse público da igualdade que por fim é defendido pela Defensoria Pública. Afinal, é em tensão permanente que se afirmam os sentidos públicos e privados – um será avaliado e valorado sempre em relação ao outro, numa medida que está sempre sendo transformada.

A previsão de uma instituição pública para assistir juridicamente os necessitados (nos termos da Constituição) pode ser entendida como a indicação da relevância dessas pessoas e de seus problemas que antes podiam ser tratados apenas privadamente, sem consequências públicas. Nesse sentido, é possível entender que aos necessitados, como denomina a Constituição Brasileira, carece, entre outros, o reconhecimento de relevância.

Assim, a inclusão e o acesso à justiça denotam à Defensoria um papel normativo eminentemente público que ultrapassa o reconhecimento das questões privadas no campo da justiça e confere a relevância pública da igualdade de todos enquanto cidadãos diante da lei e do Estado. Aqui, acentua-se a validade da lei enquanto norma, que se diferencia da ideia de valor, como apresentado por Joas (2012). É verdade que a norma positivada na lei pode e muitas vezes está embasada em valores, ou seja, está sediada na articulação da experiência.

A Defensoria Pública, por exemplo, é uma instituição que tem, primeiramente, a existência no papel, dada pela previsão legal. Sua definição legislativa reflete o processo histórico de redemocratização do Brasil em fins da década de 1980 que, por sua vez, se liga a toda a gênese de valores dos direitos humanos no mundo. A referência expressa à função da instituição na promoção dos direitos humanos é feita a partir da EC 80 de 2014 e também reflete o posicionamento político da Defensoria desde que foi criada pela Constituição em 1988. Ou seja, a proposição em lei da Defensoria não pode ser vista de forma a-histórica, apartada da experiência, se se pretende associar capacidade de valor às suas atividades.

Joas (2012, p.130) define as instituições como expectativas de ação provocadas pelos agentes individuais e que se tornou obrigatória. Portanto, o que diz a lei sobre a Defensoria Pública (como indicação de sua obrigação) é a expectativa que os agentes individuais têm a seu respeito e que foi também por eles provocada. Ou seja, a expectativa reporta-se a experiências passadas e projeta uma esperança de ação no futuro. Fala-se, pois, da dimensão da facticidade,

da apropriação dos ideais em condições específicas. É por isso que se buscou caracterizar também a *perspectiva fática* da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul.

No espaço de interação da instituição, observou-se o acontecimento institucional desencadeado a partir de demandas de afirmação de direitos apresentadas por pessoas historicamente excluídas do espaço da justiça brasileira. A pauta de atendimentos mostrou que 71% das questões que chegam à Defensoria Pública do Rio Grande do Sul são das áreas do Direito Cível ou de Família, o que significa que seu acionamento é resultado da iniciativa dos cidadãos em busca da regulação pública para suas questões privadas.

Portanto, constataram-se como dominantes não as questões criminais (de defesa do cidadão réu e, se condenado, criminoso), mas as cíveis. E estas últimas dizem das coisas usuais da vida: patrimônio, consumo, contratos, querelas familiares, paternidade, divórcio, divisão de bens, acesso a tratamento médico ou medicamento, entre outras. São denominadas coisas da vida porque dizem do que há de ordinário e não de extraordinário nela. E, nesse sentido, o crime pode ser entendido como extraordinário. Sem o acesso à justiça potencialmente garantido pela Defensoria, essas questões ordinárias das pessoas em vulnerabilidade socioeconômica simplesmente não seriam acolhidas pelo Estado. Ao contrário, a partir dessa inclusão pela Defensoria, a pessoa que antes era apenas acionada ou enunciada pela justiça na condição de ré, pode agora se apresentar como autora e enunciante de suas demandas por reconhecimento e efetivação de direitos.

A pesquisa realizada por defensores com as pessoas atendidas pela instituição mostrou que, em relação à fonte de informação que identifica a Defensoria Pública como a instituição capaz de ajudar naquela situação, prevalece a origem vinda das relações institucionais da pessoa com o Estado e das suas relações pessoais. Ou seja, é a informação qualificada pela experiência ou ligação com outras instituições e pessoas que tem relevância no âmbito da organização falada (BALDISSERA, 2014), em detrimento das fontes de informação de veículos de comunicação como jornal, rádio, televisão e internet. Portanto, foi possível identificar que, em torno da Defensoria, há outras instituições e pessoas que a ligam aos cidadãos atendidos, considerando ainda que a pesquisa também mostrou que maioria deles nunca tinha sido atendida anteriormente pela Defensoria.

Nas interações desencadeadas na Defensoria, verificou-se a proposição de dois papéis centrais: o cidadão assistido e o defensor público. São ambas, novas posições: da pessoa historicamente excluída e que agora acessa a justiça, um espaço público para a afirmação de seus direitos privados; e do agente de uma instituição nova no sistema de justiça que corporifica um Estado que defende e acolhe e não que acusa e julga. São novos papéis, entendidos como

capacidade ou função especializada que articulam novas expectativas de comportamento (GOFFMAN, 2012).

Ao buscar identificar os perfis dos defensores públicos e dos assistidos, como feito na perspectiva fática, a intenção foi a de aproximar-se da *pessoa* que desempenha o papel, como conceituado por Goffman ao referir-se aos sujeitos que carregam biografias específicas e que podem ser vislumbrados em linhas gerais pelas características reveladas no estudo. A partir das informações de perfil dos assistidos fornecidas pela pesquisa foi possível caracterizar a fala apresentada no espaço da Defensoria como, predominantemente, uma fala feminina. A maior participação das mulheres foi a informação que se destacou como diferencial do público assistido pela DPRS em relação ao perfil médio do brasileiro: as mulheres têm ocupado de forma destacada o espaço institucional de afirmação de direitos instituído pela Defensoria Pública. Relembrando o perfil dos defensores públicos, entre os quais elas também são maioria, percebeu-se que não apenas a fala, mas também a escuta da instituição é destacadamente feminina.

O encontro institucional desencadeia a institucionalização recíproca dos papéis de cidadão assistido e defensor público. Como chamam atenção Berger e Luckmann (1988), reciprocidade implica partilha de sentidos acessíveis a todos os membros, ou seja, as ações tipificadas são aquelas que importam para ambos em sua situação comum. No caso da Defensoria, tanto para o assistido como para o defensor importa a efetivação de direitos. Ao defensor significará a realização de seu papel e da própria missão institucional, ao assistido a efetivação de direitos implicará a experiência cidadã da fala e a concretização de sua condição de cidadão. Não há afirmação isolada de papéis: a institucionalização é recíproca e histórica. Em outras palavras, é dizer que o cidadão de direito se afirma diante do defensor público e o defensor público diante do cidadão de direito, numa relação necessariamente recíproca.

O levantamento feito com os assistidos também constatou que a experiência no espaço institucional recebe uma avaliação notadamente positiva no momento de realização da pesquisa, que é o início do contato com o ambiente da justiça (depois do atendimento, se houver a abertura de um processo, transcorrerá todo o trâmite judicial com audiências até a decisão do juiz). A percepção de problemas da Defensoria Pública não está direcionada a um atendimento mal feito ou desrespeitoso aos direitos, mas sim à demora tanto para ser atendido na Defensoria, quanto de expectativa de prosseguimento na justiça. Ou seja, os problemas apontados relacionam-se a estrutura de pessoal e burocracia das instituições do sistema de justiça.

As qualidades da instituição aparecem com mais força em variadas perguntas e dizem respeito sobretudo à possibilidade de falar e ser ouvido (19,6%) e de receber orientação para

enfrentar problemas (21,4%). Ou seja, não são qualidades abstratas ou distantes, elas têm conexão direta com o cotidiano, com as situações vividas por cada pessoa que vai narrar seus problemas na Defensoria Pública e, acessando os serviços da justiça, verá os direitos se concretizando a partir dessas situações. Essa proposição é corroborada pela escolha da resposta que expressa o resultado esperado pelas pessoas que procuram a Defensoria: ter os direitos respeitados, escolhida por 71,4% das pessoas. Retoma-se aqui, agora com base na avaliação dos assistidos, a ideia trabalhada na perspectiva normativa de que a Defensoria Pública trata da acolhida pública de questões privadas de sujeitos de direito. É justamente essa dimensão pública do acolhimento oferecido pela Defensoria que aparece na outra qualidade da instituição mais referenciada nas respostas da pesquisa: a confiança inspirada por ser uma instituição pública (21,4%).

A partir dos resultados da pesquisa foi possível perceber como prevalecente uma postura ativa em relação aos direitos, de pessoas que tomam a iniciativa de buscar a justiça a fim de resolver as questões controversas de suas vidas. Essa posição ativa é corroborada com a postura afirmativa em relação à percepção dos direitos em sua vida, indicada nas respostas à pesquisa: 53,6% das pessoas afirmaram ter todos seus direitos respeitados. Em conjunto com as demais análises, percebe-se nessa afirmação uma circularidade: é porque têm seus direitos respeitados e para tê-los respeitados que as pessoas buscam a instituição. Ou seja, é possível concluir que buscar a Defensoria Pública é uma ação afirmativa em relação à efetivação dos seus direitos.

Nas situações de interação específicas desencadeadas a partir do espaço institucional da Defensoria, os sujeitos se confrontam com a pergunta: “O que é que está acontecendo aqui?” (GOFFMAN, 2012, p. 30). As respostas a essa pergunta – os enquadramentos – estabelecem os sentidos da atividade para os indivíduos. No caso da Defensoria Pública, verificou-se que esses sentidos estão marcadamente relacionados à experiência e enunciação de direitos – ou seja, à afirmação da cidadania.

As pessoas que acessam o espaço institucional da Defensoria Pública são justamente os cidadãos de “segunda e terceira classes” referidos por Carvalho (2013). Ao analisar o processo de construção da cidadania brasileira, Carvalho diagnostica três classes de cidadãos brasileiros: 1) a primeira classe é formada pelos doutores privilegiados que estão “acima da lei” e que sempre têm seus interesses defendidos; 2) a massa de “cidadãos simples”, de segunda classe, são os trabalhadores assalariados que estão sujeitos aos rigores e benefícios da lei aplicados de maneira parcial e incerta; 3) por fim, a terceira classe, é formada pela grande população marginal que não se sente protegida pela sociedade e pelas leis e tem seus direitos sistematicamente desrespeitados – “para eles vale apenas o Código Penal”.

Para reverter esse quadro, o autor aposta no fortalecimento da democracia brasileira e aponta a efetivação dos direitos civis por essa grande parcela “de segunda e terceira classes” da sociedade brasileira como via de democratização de direitos de cidadania, dando maior embasamento ao exercício político. A constatação da pauta de questões apresentadas à DPRS, relacionadas sobretudo às questões cíveis e de família, e a percepção afirmativa em relação aos direitos que aparece na pesquisa, levam à identificação de um papel ativo do cidadão. Não se vê aqui o cidadão para quem vale apenas o Código Penal na posição de réu, mas sim um cidadão que agora é acionador e enunciador dos seus direitos. Um cidadão que é autor da requisição de seus direitos, alguém que é acolhido numa instituição pública, que pode falar e ser ouvido em seus problemas, que recebe informações e é considerado em uma decisão pública que terá resultado prático em sua vida. É nesses termos que é possível identificar a atuação institucional da Defensoria Pública a uma ação afirmativa de cidadania.

Não se trata de um entendimento de cidadania centrado no papel do Estado, como os críticos atribuem a Marshall (1967), nem direito concedido discricionariamente tal qual privilégio, como percebe Carvalho (2013) na histórica brasileira. Sem esquecer que a Defensoria Pública é afinal uma estrutura estatal, a caracterização do roteiro institucional mostrou mais um desencadeamento das interações a partir de uma atitude ativa do cidadão. É a pessoa que decide e procura a justiça por meio da Defensoria, em uma ação afirmativa em relação a seus direitos, de quem passa a fazer uso de um aparato jurídico até então pouco ou nada disponível.

Sobre a relação da Defensoria com a cidadania, Costa e Godoy consideram:

a Defensoria é uma Instituição historicamente nova, que carrega a promessa de realizar velhos sonhos. Traz consigo, desde o nascimento, a responsabilidade de ao menos lutar pela dinamização das relações de poder, de modo que os historicamente oprimidos possam um dia se afirmar cidadãos autônomos, capazes de reconhecer direitos em lugar de favores para deles se valerem em suas batalhas e revoluções diárias, sejam elas subjetivas, sociais ou políticas. (COSTA; GODOY, 2014, p. 161).

Poder levar as questões individuais à justiça diz respeito ao exercício dos direitos civis, na base da tríade de cidadania de Marshall (1967) e que Carvalho (2013) indica que foram historicamente negligenciados no Brasil. Mas o reconhecimento do indivíduo de direitos, embora essencial, não é suficiente para uma cidadania ampliada (DAGNINO, 2004), que só pode ser construída relacionalmente. Entende-se que todo o processo em busca de afirmação e concretização de direitos do cidadão socialmente excluído verificado na Defensoria Pública do

Rio Grande do Sul caracteriza um espaço institucional rico em termos de interação comunicacional e capaz de ampliar as experiências de cidadania dos sujeitos.

A possibilidade de acesso ao sistema de justiça, efetivada com a criação e implantação da Defensoria Pública, inclui o cidadão em um campo simbólico em que o indivíduo (em sua igualdade perante a lei) é reconhecido e suas causas são consideradas (ainda que julgadas como improcedentes ao final). Parece válido considerar que a inserção do cidadão na esfera jurídica, através da atuação da Defensoria Pública, potencializa a efetividade dos direitos civis dessa população, maioria entre os brasileiros, historicamente excluída.

A questão passa pela possibilidade de expressão e reconhecimento, a princípio, nesse campo jurídico, mas tem reflexos em toda a vida social. Refere-se aqui à afirmação da igualdade perante a lei e da liberdade individual, “pedra de toque” dos direitos civis, como considerado por Carvalho. O processo historicamente consolidado de marginalização de parte da população verificado no Brasil traz reflexos para o campo de atuação simbólica e política desse cidadão. A visão da posição do *outro marginalizado* sempre foi determinada pelas elites nas dinâmicas relacionais de poder.

A leitura é simples: o papel de enunciadores coube sempre às elites. Outros segmentos da sociedade brasileira, agentes da narrativa no papel de povo, não tiveram acesso à posição de falantes – expropriados do direito de voz, são “falados” por aqueles que, no contexto de tais práticas discursivas, foram os enunciadores e os mentores do “nós”.

Ora, sequer é necessário argumentar o quanto essas enunciações, a produção dos discursos “oficiais”, significam um lugar privilegiado de fala, por sua maior visibilidade, sua aura de legitimidade, sua chancela de veracidade. Importa ressaltar a ausência do povo nesse lugar – o que, de resto, não mudou tanto desde o período analisado até hoje (FRANÇA, 2002, p. 40).

Caracterizada como um espaço institucional rico em termos de interação comunicacional e capaz de ampliar as experiências de cidadania dos sujeitos, a Defensoria Pública institui um lugar privilegiado de fala para o cidadão. Há, em seu âmbito institucional, destaque para a capacidade de expressão e enunciação pelos indivíduos – fala-se, portanto, em viés determinante para o amplo gozo dos direitos civis. Os processos de identificação como cidadão fazem-se na dinâmica relacional e permanente do *eu - outro*. Mas essa dinâmica supõe dupla inserção, tanto como *eu*, quanto como *outro*. Reificado historicamente como *outro*, o sujeito foi posto à margem da justiça e não pode identificar-se como indivíduo de direito – seu *eu enunciante* lhe era negado. Seria pertinente pensar, então, que o processo histórico de construção de direitos de cidadania do brasileiro analisado por Carvalho aprisiona esse cidadão como *outro* na medida em que concede direitos sociais como privilégios e ao passo que nega

sua relação e identificação como *eu* reconhecido por seus direitos civis e atuante em seus direitos políticos.

Recorrendo à lógica de fortalecimento da pirâmide de cidadania indicada por Marshall (1967) e considerando todo o processo brasileiro de marginalização de cidadãos à parcialidade dos três direitos (civis, políticos e sociais) que Carvalho diagnostica, o fortalecimento da experiência civil no âmbito do sistema de justiça e o acolhimento público do indivíduo em seus direitos feito pela Defensoria parecem profícuo caminho para a afirmação dos direitos civis como base para fortalecer os direitos políticos e sociais de um cidadão brasileiro mais pleno.

Verificar como a DPRS tem comunicado sua função e reforçado os ideais que norteiam a realização de suas atividades foi o intento ao indicar e caracterizar a *perspectiva estratégica* da instituição. Se na perspectiva fática o olhar foi direcionado para a organização comunicante, conforme os termos de Baldissera (2014), do ponto de vista estratégico interessavam os âmbitos da organização comunicada, a partir da sua produção de mensagens de comunicação, e também a organização falada, nas apropriações que os públicos externos fazem da instituição.

A análise das estratégias de comunicação da DPRS mostrou que o público destinatário privilegiado tem sido mais a estrutura do Estado e menos a população que usufrui ou pode usufruir de seus serviços. As análises de tema e vozes das notícias produzidas pelo jornalismo institucional da Defensoria mostraram que o Estado é o público privilegiado pela estratégia de comunicação da instituição. Além disso, o discurso que mira esse público é constituído pela própria voz da Defensoria, são seus gestores e defensores que têm aspas transcritas ou falas relatadas nos textos jornalísticos da DPRS. Do ponto de vista estratégico, é preciso destacar que essa escolha, muito provavelmente, está direcionada ao esforço da Defensoria Pública em se colocar como lugar reconhecido na estrutura estatal, em se firmar como interlocutor de relevância na estrutura burocrática do Estado. Tem também, possivelmente, objetivos bem funcionalistas nesse relacionamento institucional com vistas a garantir apoio e, em última medida, orçamento que lhe permita superar as dificuldades de estruturação de uma instituição recente e que não mereceu muitos investimentos ao longo da década de 1990 no Rio Grande do Sul. O crescimento verificado pela instituição desde os anos 2000 pode ser um indicativo de que essa estratégia trouxe resultados, com consequência para a maior abrangência dos serviços prestados à população gaúcha.

No entanto, a constatação de um discurso autocentrado, sem relevante representação de outras vozes que não a da própria instituição ou de outros atores estatais significa um conseqüente desprestígio do cidadão, do público que é o destinatário dos seus serviços. Essa constatação também apareceu na análise temática. Ao contrário do que se poderia esperar, não

são os serviços prestados à população ou informação para o cidadão os assuntos mais noticiados, mas antes as próprias atividades de relacionamento estatal e de gestão da instituição. É preciso apontar que o discurso marcadamente autocentrado verificado na Defensoria Pública do Rio Grande do Sul é contraditório, inclusive, com o princípio de inclusão de vulneráveis que orienta a instituição e justifica a sua existência.

Uma instituição pública nunca poderá se furtar da necessidade do relacionamento institucional e político que foi evidenciado na observação das práticas de comunicação da DPRS. Mas a compreensão de estratégia como ciência da articulação humana trazida de Pérez (2012) insere a construção estratégica da organização, necessariamente, num processo de interação com os variados públicos, com todas as partes envolvidas. Embora o público assistido e a sociedade organizada não tenham suas vozes projetadas no discurso institucional da DPRS, a sua estratégia comunicacional tem sido construída na amplitude do espaço interacional viabilizado pela instituição – o que significa que o silenciamento dessas vozes passa também a compor a comunicação da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul. É nessa medida que a estratégia de comunicação constatada na DPRS mostra-se contraditória à sua missão institucional de promover a inclusão de pessoas socialmente vulneráveis.

A despeito disso, as análises permitiram identificar uma rede de comunicação pública (WEBER, 2007) constituída a partir da DPRS. A pesquisa com as pessoas atendidas pela Defensoria Pública mostrou, quando os cidadãos indicam a sua fonte de informação sobre a instituição, a constituição de uma rede de comunicação pública a partir dos relacionamentos pessoais e institucionais do cidadão que o ligam a líderes de opinião e outras instituições do Estado que fazem a mediação do seu acesso a outros serviços como educação, saúde e segurança. Neste âmbito, como fonte de informação decisiva para a Defensoria, importa mais a experiência das interações cotidianas desse cidadão e menos a rede de comunicação midiática e mesmo a informação conseguida diretamente nos veículos de comunicação da DPRS (site, redes sociais, aplicativo). Ou seja, parece razoável afirmar que há uma rede de comunicação pública constituída *a partir da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul*, não em torno dela, mas sim *em torno do cidadão*. São as relações pessoais e institucionais desse cidadão que o ligam à Defensoria, e não as ações de comunicação da Defensoria que chegam até ele – ao menos até a sua primeira experiência com a instituição.

A análise das seis estratégias de comunicação realizada para a DPRS mostrou que as estratégias com mais peso para a instituição ativam menos essa rede de comunicação pública que se constitui mais no nível intermediário da instituição em torno das relações do cidadão e, ao contrário, se reportam mais aos sistemas midiáticos e de comunicação da estrutura do Estado.

É o que pode ser depreendido do forte acionamento verificado da estratégia de visibilidade, enquanto há menos investimento no relacionamento direto e mesmo na credibilidade. A possibilidade de alteração dessas forças estratégicas está justamente na estratégia de autonomia, que trata da estruturação da comunicação profissional da DPRS. No entanto, isso só se efetivará na medida em que a instituição reconhecer que sua grande força comunicativa, enquanto acionadora dos sistemas de comunicação pública, está num nível abaixo, junto ao acontecimento institucional, nas interações diretamente relacionadas à realização da sua missão de acolhimento público e inclusão das pessoas excluídas e vulneráveis.

É na experiência real da interação comunicacional que a instituição se manifesta, constrói seu próprio sentido e dos atores que vivenciam os papéis institucionais. E, como defendem Berger e Luckmann (1988), à vida institucional impõe-se ainda a necessidade de legitimação, pois é necessário interpretar o significado das instituições em fórmulas legitimadoras, capazes de contar a mesma história e transformar a memória biográfica de uma geração em legitimação para a próxima geração. Quem está narrando essa história legitimadora da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul? Pode-se afirmar que, com muito mais intensidade, o cidadão por ela assistido do que a sua produção profissional de comunicação. A narrativa vem, preferencialmente, do cidadão atendido pela Defensoria e da rede de outras instituições do Estado ou da vida comunitária que estão em contato direto com essas pessoas. É aqui que se pode constatar aproximação com os quatro níveis de legitimação institucional referidos por Berger e Luckmann: o primeiro é o dizer, nomear a instituição; o segundo é a referência a ações concretas das quais, no caso da Defensoria Pública, o próprio cidadão é testemunha. O terceiro nível é aquele em que teorias explicativas são oferecidas, usualmente por pessoas especializadas – nível em que a instituição atinge autonomia e pode gerar seus próprios procedimentos institucionais. Arrisca-se dizer que, tendo já sido nomeada, é entre o segundo e o terceiro níveis que se encontra a DPRS, investindo esforços para afirmar a sua autonomia como instituição essencial à justiça e à promoção dos direitos humanos. Mas a qualificação de um nível a outro não poderá ser feita sem o fortalecimento da experiência real, onde as situações de enunciação e efetivação de cidadania são vividas pelos sujeitos e seus direitos de cidadão concretizados. São elas que corporificam e comprovam as teorias explicativas, sob pena de tornarem-se teorizações vazias quando não há esse embasamento.

O quarto e último nível destacado por Berger e Luckmann é constituído pelo universo simbólico, são as significações que abrangem a ordem institucional em uma totalidade simbólica. Portanto, para os autores, a legitimação confere à instituição uma cobertura protetora de interpretações do conhecimento e das normas, conferindo dignidade normativa a seus

imperativos práticos. A esse quarto nível do universo simbólico de Berger e Luckmann, pode-se fazer um paralelo com a ideia de comunicação referente a valores, defendida por Joas (2012). Nas duas defesas há o imperativo de uma ordem prática da experiência como embasamento. Joas chama atenção de que a adesão a valores é afetiva e implica narrativas, diferentemente das normas que têm apelo exclusivamente racional. As narrativas não são meras ilustrações, mas sim um traço necessário à comunicação de valores. “Tornamos nossas adesões a valores plausíveis, e desse modo também as defendemos, ao narrar como nós ou outros chegaram a eles e o que acontece quando esses valores são violados” (JOAS, 2012, p. 255). Em outras palavras, quer dizer que a gênese de valores não pode ser compreendida se não pela comunicação.

Portanto, para compreender a Defensoria Pública foi fundamental atentar para os seus processos de comunicação nos três âmbitos da organização: comunicante, comunicada e falada, como apresenta Baldissera (2014). Nos procedimentos assumidos neste estudo, significou olhar para as experiências que têm sido vividas em seu âmbito institucional, para as narrativas a partir daí constituídas e para as referências construídas em torno dos valores da cidadania. Norma, facticidade e estratégia se integram numa complementaridade necessária para um processo vigoroso de institucionalização. Uma instituição será legitimada, terá sua validade reconhecida, na medida em que tiver sua defesa argumentativa, apresentar suas narrativas e encarná-las em suas práticas concretas. Para a instituição Defensoria Pública isso significa fazer da *letra fria* da lei experiência vivida e, da cidadania, valor socialmente instituído.

## V - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um estudo realizado a partir da comunicação pública requer o reconhecimento do pressuposto ético da convivência democrática, pautada pelo interesse público e realizada através da acessibilidade e participação amplas dos sujeitos. Implica ainda atentar para as práticas e possibilidades reais dessa comunicação social e política, procurando ver o que barra e o que potencializa o alcance daquele ideal. Essa é a inscrição desta dissertação que se dedicou ao estudo da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul enquanto uma dimensão institucional particular em função dos processos de comunicação pública instaurados em favor do fortalecimento da cidadania.

O aparato teórico que subsidiou o estudo relacionou os conceitos de interesse público, cidadania e direitos humanos, além daqueles do campo da comunicação – interações comunicacionais, comunicação pública, comunicação estratégica – e também instituição. O espaço público abordado como terceira instância que se coloca entre o *eu* e o *outro*, um *entre* (ARENDR, 2014) que separa e relaciona ao mesmo tempo, permite atentar para os movimentos entre publicização e privatização (BOBBIO, 2012). É a tensão dos interesses privados e públicos que caracteriza a dinâmica do espaço público, onde se vê tanto a afirmação individual como o reconhecimento público.

A democracia, como o exercício de poder pautado pelos interesses públicos, impõe a tarefa de democratização permanente (BOBBIO, 2012; DAHL, 2001), chegando a novos espaços até então marcados por processos hierarquizados e discriminatórios – crítica que pode e é feita à justiça brasileira. O fortalecimento da democracia significa a possibilidade de efetivação de instituições, para além daquela do voto, que se coloquem do ponto de vista dos direitos e sejam marcadas por processos mais democráticos.

É o exercício de direitos, aliás, que caracteriza a cidadania (MARSHALL, 1967; GIDDENS, 2008), permitindo o reconhecimento de um sujeito de direitos nos campos civil, político e social. Se o histórico brasileiro mostra um processo de construção frágil de uma cidadania (CARVALHO, 2013), vislumbram-se também possibilidades de sua construção menos centrada nos processos estatais e com sentidos de direitos cidadãos construídos com a participação mais efetiva de sujeitos, caracterizando uma nova e ampliada cidadania (DAGNINO, 2004).

Significa uma cidadania decorrente da experiência, com evidência subjetiva e afetiva para os sujeitos. Fala-se, idealmente, do mesmo processo de gênese de valores identificado por

Joas (2012) como o desencadeador da decodificação legal dos direitos humanos. Conformados por processos de comunicação, os valores defendidos argumentativamente implicam a triangulação com instituições que os sustentem e práticas que os corporifiquem.

Dessa forma, se a Defensoria Pública do Rio Grande do Sul está relacionada à defesa de valores como igualdade, democracia e direitos humanos, é impossível analisá-la sem considerar a comunicação. A comunicação, entendida a partir das *interações comunicativas* (FRANÇA, 1998), implica o reconhecimento de um processo contínuo de compartilhamento e construção de significados de sujeitos em relação – o que coloca a comunicação em posição central para a compreensão da sociedade.

Sua qualificação em comunicação pública, por sua vez, indica que é o processo que operacionaliza critérios como acessibilidade e discutibilidade indispensáveis à democracia. Constituída em torno de temas de interesse público colocados em circulação por redes (WEBER 2007, 2010, 2011), a comunicação pública é afirmada como *medium* por excelência de cidadania (ESTEVES, 2011). Portanto, sua compreensão articula tanto aspectos normativos como práticos e tem ainda um inescapável caráter estratégico a ela associado já que será marcada por interesses privados na busca por visibilidade (WEBER, 2011).

A estratégia dos atores individuais e coletivos na busca por visibilidade e imagem é entendida como resultado da articulação humana (PÉREZ, 2012), tal qual proposto pelas abordagens da comunicação organizacional que privilegiam o olhar para a construção e disputa de sentidos que marcam as relações organizacionais (BALDISSERA, 2009). O abandono de uma concepção funcionalista da comunicação como transmissão em nome de sua compreensão relacional significa uma outra abordagem para os sujeitos e suas organizações, centrada na compreensão das interações (GOFFMAN, 2012). Significa atender para o encontro de sujeitos e a produção de sentidos, ou seja, para os processos de instituição ou institucionalização que se dão nesses espaços.

Dessa forma, à instituição é atribuído não apenas um componente funcional, mas também simbólico (CASTORIADIS, 1982), que permite entendê-la como sujeito coletivo em ação e atender para os sentidos apresentados e representados na interação dos seus atores que se desenrola no nível mais operacional e intermediário da instituição, próximo à ação dos sujeitos (BRAGA, 2010). Identificada à ação comunicacional, a institucionalização é entendida como processo fundamental para a construção social da realidade (BERGER; LUCKMANN, 1998) e apropriada para a compreensão de espaços institucionais oficializados, instituições formalmente organizadas.

Pensar uma instituição implica pensar nos sentidos que a constituem, criam identificação e permitem seu reconhecimento. Ou seja, significa reconhecer o ato de comunicar como (re)criador da instituição, uma (re)criação que só pode acontecer na interação comunicativa dos sujeitos. É nesses termos que a comunicação é caracterizada como estratégia instituinte das instituições. Não se trata de uma escolha facultada: a instituição não se institui por outra estratégia que não a da comunicação.

A compreensão comunicacional das instituições foi então proposta a partir da abordagem institucional em três perspectivas: normativa, fática e estratégica. A *perspectiva normativa* refere-se às normas que orientam a criação e o funcionamento da instituição, diz das expectativas de cumprimento do papel atribuído à instituição em defesa dos interesses públicos. A *perspectiva fática* ressalta que a instituição está permanentemente em construção e, embora tenha um caráter objetivo e funcional, é uma contínua produção humana que se dá por meio da interação comunicativa. A *perspectiva estratégica* é aquela em que a instituição se apresenta como capaz de realizar as funções que a ela são conferidas e de ser reconhecida. A abordagem a partir dessas três visadas permitiu colocar a Defensoria Pública em perspectiva enquanto uma dimensão institucional, entre outras, que está em interação constante com valores e práticas relativos à cidadania.

A análise normativa da legislação vinculada à Defensoria Pública, sobretudo no texto atual dado ao artigo 134 da Constituição pela Emenda 80 de 2014, evidenciou sua ligação a ideias como igualdade, inclusão, defesa dos direitos humanos e do Estado democrático que são compartilhados pela definição normativa da comunicação pública. Sua vinculação à democracia é dada uma vez que os regimes democráticos estão assentados no estado de direito, ou seja, uma forma de Estado em que o exercício do poder não é absoluto, já que se estrutura e se limita a partir do direito. Assim sendo, esse Estado deve assegurar a todos igualmente a possibilidade de se afirmar no mundo segundo esses direitos, o que se traduz na cidadania, noção que tem em sua base exatamente o direito a ter direitos. Nesses termos, a defesa argumentativa da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul pode ser, idealmente, aproximada à própria defesa dos interesses públicos.

A análise fática da DPRS com foco na dinâmica das interações comunicacionais empreendidas identificou um espaço institucional em franco acontecimento, capaz de efetivar a acolhida pública de questões privadas de pessoas que ocupam posição de vulnerabilidade social e que foram historicamente excluídas do espaço da justiça no Brasil. A concretização institucional dada a partir da instituição e da representação dos papéis de cidadão assistido e defensor público evidencia um papel ativo desse cidadão na busca de efetivação de seus

direitos. A narrativa dos problemas e situações vividos pelas pessoas no espaço de fala instituído pela Defensoria gera uma resposta pública em termos de afirmação de direitos e apontamentos de responsabilidades que é experimentada de forma muito concreta, uma vez que tem consequências claras na vida das pessoas: ter o pai indicado no registro de nascimento, acesso a um tratamento médico, suspender cobranças de juros e multas indevidos, não ir preso, entre tantas outras. A concretização de direitos confere caráter de experiência inovadora em termos de cidadania para os indivíduos envolvidos na instituição Defensoria Pública.

A análise estratégica da comunicação produzida pela Defensoria Pública do Rio Grande do Sul identificou a prevalência dos acionamentos estratégicos com vistas à visibilidade da instituição e à autonomia da sua estrutura de comunicação. Em comparação, as ações relacionadas às estratégias de credibilidade e relacionamento direto são menos incidentes nos modos com que são acionados os ideais normativos e as experiências institucionais na apresentação pública da instituição. Essa atuação estratégica conferiu resultados relevantes sobretudo no reconhecimento e relacionamento da instituição dentro da estrutura burocrática do Estado, o que tem consequências positivas para a abrangência dos serviços prestados à população gaúcha. A análise dos temas e vozes recorrentes nas notícias do jornalismo institucional da DPRS mostrou que há forte destaque para a própria atividade de gestão da instituição e não para os serviços prestados à população ou informações para o cidadão, como poderia ser esperado em decorrência de sua missão institucional. A verificação de um discurso autocentrado, sem relevante representação de outras vozes que não a da própria instituição implica um conseqüente silenciamento do cidadão na comunicação produzida pela Defensoria Pública do Rio Grande do Sul, o que a coloca em contradição com o princípio de inclusão de vulneráveis que justifica a sua existência.

Dessa forma, portanto, sustenta-se a afirmação feita no objetivo geral desta dissertação de que a Defensoria Pública é entendida como instituição constituída pelas perspectivas normativa, fática e estratégica. As três visadas se complementaram na abordagem do processo de institucionalização que articula a defesa argumentativa, a experiência prática e a apresentação pública da instituição. Essa abordagem em perspectiva da atuação da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul dirigida à defesa dos direitos de pessoas socialmente excluídas permitiu chegar à compreensão dos seus processos de comunicação pública que incidem na construção da cidadania.

Os processos de comunicação pública constituídos a partir da Defensoria Pública centram-se nos direitos do cidadão como tema de interesse público referenciado de forma mais contundente nos âmbitos normativo e fático da instituição, mas também observado no âmbito

estratégico. O reconhecimento e a efetivação de direitos de cidadãos socialmente excluídos foram constatados na afirmação legal e na atuação da Defensoria Pública e, em menor intensidade, na sua projeção estratégica.

Na forma com que a Defensoria faz circular os temas de interesse público relativos aos direitos do cidadão foi possível verificar a constituição de rede de comunicação pública. A rede se constrói, destacadamente, a partir dos relacionamentos pessoais e institucionais do cidadão que se coloca numa postura ativa em relação aos seus direitos ao procurar a Defensoria Pública. Percebeu-se que, no tecer dessa rede de comunicação pública sobre direitos de cidadania incitado pela Defensoria, importa mais a experiência das interações cotidianas do cidadão e menos as ofertas do sistema de comunicação oficial da instituição e mesmo do sistema de comunicação midiática. Dessa forma, há uma rede de comunicação pública constituída *a partir da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul*, não em torno dela, mas sim *em torno do cidadão*.

Como sujeitos enunciantes dessa rede de comunicação pública, os cidadãos ocupam novos lugares de fala, reconhecem e têm reconhecidos seus direitos, possibilitando uma vivência mais plena da cidadania. Uma cidadania que é experimentada através das interações comunicacionais travadas nas situações de afirmação e efetivação de direitos proporcionadas pela atuação institucional da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul. É nos processos comunicacionais que se verifica a instituição de sentidos de cidadania. A partir dessa abordagem, seria possível identificar a cidadania como o processo interacional da democracia. Ou seja, como o processo de encontro de sujeitos em interação que experimentam e afirmam seus direitos de cidadão, reforçando a abordagem do ponto de vista dos direitos que caracteriza a democracia.

São nesses termos que se buscou trabalhar a cidadania e a sua instituição. Primeiro, para indicar que a cidadania é instituída por processos de interação comunicacional. Depois, para identificar a Defensoria Pública do Rio Grande do Sul como uma instituição relevante para a ampliação da cidadania. Caracterizada como um espaço institucional rico em termos de interação comunicacional e capaz de ampliar as experiências de cidadania dos sujeitos, a Defensoria Pública constitui-se em inovação no processo histórico brasileiro, instituindo um lugar privilegiado de fala para o cidadão.

É preciso considerar, no entanto, pensando na realidade de atuação da instituição no Brasil, que há realidades mais privilegiadas como é o caso do Rio Grande do Sul, onde quase a totalidade das comarcas conta com os serviços de defensores públicos. Mas a média brasileira, como levantou o Mapa da Defensoria (2013), mostra que mais de dois terços das comarcas não dispõem do serviço prestado pela instituição. Ou seja, a realidade gaúcha não representa a

brasileira, que tem como quadro prevalecente a inexistência da Defensoria Pública para o cidadão.

Restam, portanto, as esperanças de uma efetivação mais plena dessa instituição que está revestida do ideal e da possibilidade fática de realizar o desejo de que as pessoas não sejam tornadas coisas, tal qual professa Castoriadis, citado no início desta dissertação.

## REFERÊNCIAS

### Bibliografia consultada

ANDREONI, R.; CARNIELLI, F.Z. **Caminhos para uma memória cidadã: a Defensoria Pública e suas possibilidades de construção através da comunicação.** Revista Documentação e Memória, v. 3, n.6. 2014.

ARENDT, Hannah. **A condição humana.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 12. ed. rev., 2014.

BALDISSERA, Rudimar. A teoria da complexidade e novas perspectivas para os estudos de comunicação organizacional. In: KUNSCH, M. (org). **Comunicação organizacional: histórico, fundamentos e processos** (vol. 1). São Paulo: Saraiva, 2009. P. 135-164.

\_\_\_\_\_. Comunicação, cultura e interação nas organizações. In: Marlene Marchiori. (Org.). **Cultura e Interação.** São Caetano do Sul - SP: Difusão, 2014, v. 5, p. 87-99.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 2000.

BELLO, Enzo. **A cidadania na luta política dos movimentos sociais urbanos.** Caxias do Sul: Educus, 2013.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento.** Petrópolis: Vozes, 1998, 15<sup>a</sup> ed.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 6<sup>a</sup> ed., 1997.

\_\_\_\_\_. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política.** São Paulo: Paz e Terra, 2012.

BRAGA, José Luiz. **Comunicação, disciplina indiciária.** São Paulo: Revista Matrizes, n. 2, abril 2008, p. 73-88.

\_\_\_\_\_. **Comunicação é aquilo que transforma linguagens.** Rio de Janeiro: Revista Alceu, v. 10, n.20, jan/jun 2010, p. 41-54.

\_\_\_\_\_. Circuitos versus campos sociais. In: MATTOS, M.A.; JANOTTI JR.; JACKS, N. (org). **Mediação & Mídiação.** Salvador: EDUFBA; Brasília: Compós, 2012, p. 31-52.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/quadro\\_emc.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/quadro_emc.htm). Acesso em 29 de dezembro de 2015.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos** (1948). Disponível em: <http://www.dudh.org.br/declaracao/>. Acesso em 29 de dezembro de 2015.

CARNIELLI, F. Z. A comunicação pública como estratégia instituinte para a Defensoria Pública. **Anais do XXXVII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação - Intercom 2014**. São Paulo: Intercom, 2014.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 17ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

CASTORIADIS, Cornelius. **A instituição imaginária da sociedade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

COSTA, D. B.; GODOY, A. S. **Educação em direitos e Defensoria Pública: cidadania, democracia e atuação nos processos de transformação política, social e subjetiva**. Curitiba: Juruá, 2014.

\_\_\_\_\_. **Defensoria precisa definir identidade para não se prender ao passado**. 2015. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-jul-21/tribuna-defensoria-defensoria-definir-identidade-nao-prender-passado>. Acesso em: 22 de jul. de 2015.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In Daniel Mato (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. P. 95-110.

DEETZ, Stanley. Comunicação Organizacional: fundamentos e desafios. In: MARCHIORI, Marlene (org.). **Comunicação e organização: reflexões, processos e práticas**. São Caetano do Sul: Difusão, 2010.

DPRS. **Relatório Anual 2015: Defensoria Pública do Rio Grande do Sul** (2015). Disponível em: <http://www.defensoria.rs.gov.br/lista/366/relatorio-anual>. Acesso em 1 de dezembro de 2015.

ESTEVES, João Pissarra. **A ética da comunicação e os *media* modernos**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.

\_\_\_\_\_. **Sociologia da Comunicação**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

FRANÇA, Vera. **Jornalismo e vida social: a história amena de um jornal mineiro**. Belo Horizonte: UFMG, 1998.

\_\_\_\_\_. Discurso de identidade, discurso de alteridade: a fala do outro. In: FRANÇA, Vera Regina Veiga (org.). **Imagens do Brasil: modos de ver, modos de conviver**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

FRANÇA, Vera. Interações comunicativas: a atriz conceitual de G. H. Mead. In: PRIMO, Alex et al (Org). **Comunicação e Interações**. Livro da Compós 2008. Porto Alegre: Sulina, 2008. p. 71- 91.

\_\_\_\_\_ A TV e a dança dos valores: roteiro analítico para tratar da relação entre televisão e sociedade. In: FRANÇA, V.; CORRÊA, L. **Mídia, instituições e valores**. Belo Horizonte: Autêntica, 2012, p.37-51.

FRANÇA, V.; CORRÊA, L. **Mídia, instituições e valores**. Belo Horizonte: Autêntica, 2012.

GIDDENS, Anthony. **O Estado-Nação e a Violência**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

GOFFMAN, Erving. **Os quadros da experiência social: uma perspectiva de análise**. Petrópolis: Vozes, 2012.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003a.

\_\_\_\_\_ **Direito e Democracia**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003b.

KETTERMANN, Patrícia. **Defensoria Pública**. São Paulo: Estúdio Editores, 2015.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LUZ, Ana Javes; CARNIELLI, F. Z. O imperativo da comunicação pública em duas instituições da democracia: Prefeitura Municipal e Defensoria Pública. **Anais do VI Congresso da Compolítica (2015)**. Rio de Janeiro: Compolítica, 2015.

MADEIRA, Ligia Mori. **A Defensoria Pública no Brasil: implementação, funcionamento e efetividade do acesso à justiça**. 8º Encontro da ABCP. 01 a 04/08/2012, Gramado.

\_\_\_\_\_ **Defensoria Pública e defensores no Brasil: um estudo sobre o acesso à justiça em contexto de judicialização da política**. Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos. Ipea. 2011.

MARQUES, Ângela. Prefácio. In: OLIVEIRA; PENNINI; MOURÃO. **Compreendendo um campo de conhecimento: reflexões epistemológicas sobre a Comunicação Organizacional a partir de autores brasileiros**. Curitiba: CVR, 2015.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MEAD, George H. **Espírito, persona y sociedad**. Barcelona: Paidós, 2010.

MOURA, T. W. [et al]. **Mapa da Defensoria Pública no Brasil**. Brasília: Anadep - Ipea, 2013.

MUMBY, Denis. **A comunicação organizacional em uma perspectiva crítica**. *Organicom*, n.10-11, 2009, p. 191-207.

PÉREZ, Rafael Alberto. **Pensar la estratégia: otra perspectiva**. Buenos Aires: La Crujía, 2012.

QUÉRÉ, Louis. **De um modelo epistemológico da comunicação a um modelo praxiológico** (traduzido por Lúcia Lammounier Sena e Vera Lúcia Westin). In: RÉSEAUX, n 46/47. Paris: Tekhné, mar-abr 1991.

ROCHA, Amélia Soares da. **Defensoria Pública: fundamentos, organização e funcionalismo**. São Paulo: Atlas, 2013.

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

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2011.

SENNETT, R. **O declínio do homem público: as tiranias da intimidade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

SOUZA, Fábio Luís Mariani de. **A Defensoria Pública e o acesso à justiça penal**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2011.

TCE. **Pesquisa de opinião pública edição 2014: percepção da população gaúcha sobre o trabalho do TCE-RS**. Setembro de 2014. Disponível em [http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos\\_pesquisas/percecao\\_sobre\\_tcers/relatorio\\_pesquisa\\_quantitativa\\_2014.pdf](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos_pesquisas/percecao_sobre_tcers/relatorio_pesquisa_quantitativa_2014.pdf).

WEBER, M. H. **Na Comunicação Pública, a captura do voto**. In: LOGOS 27: Mídia e Democracia. Rio de Janeiro: ano 14, 2º semestre de 2007, p. 21-42.

\_\_\_\_\_. **Comunicação Organizacional, a síntese. Relações Públicas, a gestão estratégica**. Organicom (USP), v. 10/11, p. 70-75, 2009.

\_\_\_\_\_. Estratégias da comunicação de Estado e a disputa por visibilidade e opinião. In: KUNSCH, Margarida (Org.). **Comunicação Pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão, 2011.

WEBER, M. H.; COELHO, M. P. Entre jornalismo e poderes. In: SILVA, G.; KUNSCH, D.; BERGER, C.; ALBUQUERQUE, A. (Org.). **Jornalismo Contemporâneo: figurações, impasses e perspectivas**. Salvador: EDUFBA, 2011, p. 51-78.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZÉMOR, Pierre. As formas da comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org). **Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2009.

## Referências do Estado da Arte

BARRERAS, S. B. **O agendamento do aborto na campanha presidencial brasileira em 2010: reverberação e silenciamento estratégicos entre imprensa, mídias sociais e candidatos.** Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação. Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Informação. Porto Alegre, 2013.

BRANDÃO, J. R. **Percepções sobre o acesso à justiça: olhares dos usuários da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.** Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

COELHO, M. P. **O acontecimento público Satiagraha, entre o Estado e a mídia.** Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação. Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Informação. Porto Alegre, 2013.

GAUTIER, T.; WEBER, M. H. **O noticiário da TV NBR entre o público e o governamental.** In: Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política. V Congresso COMPOLÍTICA. Curitiba, 8 a 10 de maio de 2013.

LOCATELLI, C. A. **Comunicação e barragens: o poder da comunicação das organizações e da mídia na implantação da Usina Hidrelétrica Foz do Chapecó (Brasil).** Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação. Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Informação. Porto Alegre, 2011.

KERBER, A. I. T. **Processo como discurso e Defensoria Pública: pressupostos para uma comunidade ideal de comunicação.** Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2012.

QUEVEDO, J. P. **Comunicação e debate público: o caso Pontal do Estaleiro em Porto Alegre.** Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação. Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Informação. Porto Alegre, 2009.

PEREIRA, I. M. **Debate público e opinião da imprensa sobre a política de cotas raciais na universidade pública brasileira.** Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação. Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Informação. Porto Alegre, 2011.

SILVA; SOUZA FILHO; SOUZA; FERRAZ. **Defensoria Pública de São Paulo: aperfeiçoamento dos mecanismos de participação social.** Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas). Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2011.

**APÊNDICE A**  
**MÊS COMPOSTO COM INDICAÇÃO DOS LINKS DAS NOTÍCIAS**  
**SELECIONADAS**

Dias 1 a 11		Data/hora publicação notícia	Link	Editoria	Título da notícia
Dia 1	1 jan	02/01/2015 às 11:08	<a href="http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/22995/defensoria-publica-participada-posse-do-governador-do-estado/termosbusca=*">http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/22995/defensoria-publica-participada-posse-do-governador-do-estado/termosbusca=*</a>	Geral	Defensoria Pública participa da posse do Governador do Estado
Dia 2	2 fev	04/02/2015 às 15:36	<a href="http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/23070/reuniao-discute-projeto-que-cria-14-areas-especiais-de-interesse-social-na-capital/termosbusca=*">http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/23070/reuniao-discute-projeto-que-cria-14-areas-especiais-de-interesse-social-na-capital/termosbusca=*</a>	Defesa agrária e moradia	Reunião discute projeto que cria 14 Áreas Especiais de Interesse Social na Capital
Dia 3	3 mar	04/03/2015 às 09:59	<a href="http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/23162/defensoria-publica-participada-posse-da-diretora-de-politicas-para-mulheres/termosbusca=*">http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/23162/defensoria-publica-participada-posse-da-diretora-de-politicas-para-mulheres/termosbusca=*</a>	Defesa da mulher	Defensoria Pública participa da posse da diretora de Políticas para Mulheres
Dia 4	4 abri	06/04/2015 às 10:21	<a href="http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/23346/mesa-redonda-encerra-programacao-em-homenagem-as-mulheres/termosbusca=*">http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/23346/mesa-redonda-encerra-programacao-em-homenagem-as-mulheres/termosbusca=*</a>	Defesa da mulher	Mesa redonda encerra programação em homenagem às mulheres
Dia 5	5 mai	05/05/2015 às 10:07	<a href="http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/23482/defensoria-publica-participada-homenagem-no-tj/termosbusca=*">http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/23482/defensoria-publica-participada-homenagem-no-tj/termosbusca=*</a>	Geral	Defensoria Pública participa de homenagem no TJ
Dia 6	6 jun	08/06/2015 às 11:25	<a href="http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/23688/ciclo-da-mostra-de-cinema-e-direitos-humanos-finaliza-com-resultado-positivo/termosbusca=*">http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/23688/ciclo-da-mostra-de-cinema-e-direitos-humanos-finaliza-com-resultado-positivo/termosbusca=*</a>	Centro Referência em Direitos Humanos	Ciclo da Mostra de Cinema e Direitos Humanos finaliza com resultado positivo
Dia 7	7 jul	07/07/2015 às 16:12	<a href="http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/23900/defensor-publico-e-homenageado-em-pelotas/termosbusca=*">http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/23900/defensor-publico-e-homenageado-em-pelotas/termosbusca=*</a>	Geral	Defensor Público é homenageado em Pelotas
Dia 8	8 ago	10/08/2015 às 16:07	<a href="http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/24042/defensoria-publica-realiza-reuniao-para-tratar-das-regularizacoes-fundiaras-dos-municipios-gauchos/termosbusca=*">http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/24042/defensoria-publica-realiza-reuniao-para-tratar-das-regularizacoes-fundiaras-dos-municipios-gauchos/termosbusca=*</a>	Defesa agrária e moradia	Defensoria Pública realiza reunião para tratar das regularizações fundiárias dos municípios gaúchos
Dia 9	9 set	09/09/2015 às 11:39	<a href="http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/24426/toma-posse-a-ultima-turma-de-aprovados-no-i-concurso-para-quadro-de-servicos-auxiliares/termosbusca=*">http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/24426/toma-posse-a-ultima-turma-de-aprovados-no-i-concurso-para-quadro-de-servicos-auxiliares/termosbusca=*</a>	Geral	Toma posse a última turma de aprovados no I Concurso para Quadro de Serviços Auxiliares
Dia 10	10 out	13/10/2015 às 18:41	<a href="http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/24652/defensoria-publica-garante-comprovante-de-residencia-a-imigrantes-haitianos-e-possibilita-uso-ao-sistema-de-saude-e-vagas-em-creches-/termosbusca=*">http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/24652/defensoria-publica-garante-comprovante-de-residencia-a-imigrantes-haitianos-e-possibilita-uso-ao-sistema-de-saude-e-vagas-em-creches-/termosbusca=*</a>	Centro de Referência em Direitos Humanos	Defensoria Pública garante comprovante de residência a imigrantes haitianos e possibilita uso ao sistema de saúde e vagas em creches
Dia 11	11 nov	11/11/2015 às 12:40	<a href="http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/24963/defensora-publica-estadual-palestra-no-seminario-habitacao-e-urbanismo-sob-a-otica-do-novo-cpc?-em-sao-paulo/termosbusca=*">http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/24963/defensora-publica-estadual-palestra-no-seminario-habitacao-e-urbanismo-sob-a-otica-do-novo-cpc?-em-sao-paulo/termosbusca=*</a>	Defesa agrária e moradia	Defensora Pública Estadual palestra no Seminário “Habitação e Urbanismo sob a ótica do novo CPC”, em São Paulo

Dias 12 a 22		Data/hora publicação notícia	Link	Editoria	Título da notícia
Dia 12	12 dez	14/12/2015 às 07:00	<a href="http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/25679/extracao-de-documentos-autenticados-substitui-desarquivamento-de-processos/termosbusca=*">http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/25679/extracao-de-documentos-autenticados-substitui-desarquivamento-de-processos/termosbusca=*</a>	Geral	Extração de documentos autenticados substitui desarquivamento de processos
Dia 13	13 jan	13/01/2015 às 11:37	<a href="http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/23015/realizada-segunda-fase-de-provas-do-concurso-para-defensor-publico/termosbusca=*">http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/23015/realizada-segunda-fase-de-provas-do-concurso-para-defensor-publico/termosbusca=*</a>	Geral	Realizada segunda fase de provas do concurso para Defensor Público
Dia 14	14 fev	19/02/2015 às 17:24	<a href="http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/23114/tratamento-com-canabidiol-e-solicitado-a-paciente-de-santa-maria/termosbusca=*">http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/23114/tratamento-com-canabidiol-e-solicitado-a-paciente-de-santa-maria/termosbusca=*</a>	Defesa da saúde	Tratamento com Canabidiol é solicitado a paciente de Santa Maria
Dia 15	15 mar	16/03/2015 às 13:11	<a href="http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/23232/defesa-em-reintegracoes-de-posse-e-o-tema-do-evento-de-capacitacao-promovido-pelo-nudeam/termosbusca=*">http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/23232/defesa-em-reintegracoes-de-posse-e-o-tema-do-evento-de-capacitacao-promovido-pelo-nudeam/termosbusca=*</a>	Defesa agrária e moradia PMI	Defesa em reintegrações de posse é o tema do evento de capacitação promovido pelo Nudeam
Dia 16	16 abri	16/04/2015 às 10:48	<a href="http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/23418/defensoria-publica-participa-do-ato-de-instalacao-da-frente-parlamentar-de-apoio,-fiscalizacao-e-divulgacao-dos-direitos-e-politicas-publicas-para-as-mulheres/termosbusca=*">http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/23418/defensoria-publica-participa-do-ato-de-instalacao-da-frente-parlamentar-de-apoio,-fiscalizacao-e-divulgacao-dos-direitos-e-politicas-publicas-para-as-mulheres/termosbusca=*</a>	Geral	Defensoria Pública participa do ato de Instalação da Frente Parlamentar de Apoio, Fiscalização e Divulgação dos Direitos e Políticas Públicas para as Mulheres
Dia 17	17 mai	18/05/2015 às 10:31	<a href="http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/23551/conselho-superior-divulga-lista-de-promocoes-de-defensores-publicos/termosbusca=*">http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/23551/conselho-superior-divulga-lista-de-promocoes-de-defensores-publicos/termosbusca=*</a>	Geral	Conselho Superior divulga lista de promoções de Defensores Públicos
Dia 18	18 jun	18/06/2015 às 14:18	<a href="http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/23795/defensoria-publica-participa-da-reuniao-almoco-ta-na-mesa/termosbusca=*">http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/23795/defensoria-publica-participa-da-reuniao-almoco-ta-na-mesa/termosbusca=*</a>	Geral	Defensoria Pública participa da reunião-almoço Tá na Mesa
Dia 19	19 jul	20/07/2015 às 13:39	<a href="http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/23947/lei-de-responsabilidade-fiscal-e-pauta-de-reuniao-ordinaria-do-condege/termosbusca=*">http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/23947/lei-de-responsabilidade-fiscal-e-pauta-de-reuniao-ordinaria-do-condege/termosbusca=*</a>	Geral	Lei de Responsabilidade Fiscal é pauta de reunião ordinária do CONDEGE
Dia 20	20 ago	20/08/2015 às 16:09	<a href="http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/24127/defensoria-publica-participa-do-seminario-de-abertura-da-3a-conferencia-municipal-de-politicas-para-as-mulheres/termosbusca=*">http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/24127/defensoria-publica-participa-do-seminario-de-abertura-da-3a-conferencia-municipal-de-politicas-para-as-mulheres/termosbusca=*</a>	Centro de Referência em Direitos Humanos Defesa da mulher	Defensoria Pública participa do Seminário de Abertura da 3ª Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres
Dia 21	21 set	22/09/2015 às 12:28	<a href="http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/24503/defensoras-publicas-ministram-palestra,-na-pucrs,-sobre-atuacao-da-defensoria-em-materia-de-execucao-penal/termosbusca=*">http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/24503/defensoras-publicas-ministram-palestra,-na-pucrs,-sobre-atuacao-da-defensoria-em-materia-de-execucao-penal/termosbusca=*</a>	Defesa em execução penal Geral	Defensoras Públicas ministram palestra, na PUCRS, sobre atuação da Defensoria em matéria de execução penal
Dia 22	22 out	22/10/2015 às 10:18	<a href="http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/24742/em-funcao-de-alagamentos-no-crdh,-atendimentos-ocorrerao-na-sede-da-defensoria-publica-nesta-quinta-feira,-22-de-outubro/termosbusca=*">http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/24742/em-funcao-de-alagamentos-no-crdh,-atendimentos-ocorrerao-na-sede-da-defensoria-publica-nesta-quinta-feira,-22-de-outubro/termosbusca=*</a>	Geral	Em função de alagamentos no CRDH, atendimentos ocorrerão na sede da Defensoria Pública nesta quinta-feira, 22 de outubro

Dias 23 a 30		Data/hora publicação notícia	Link	Editoria	Título da notícia
Dia 23	23 nov	24/11/2015 às 10:06	<a href="http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/25123/acao-da-defensoria-publica-flagra-pratica-de-sobreprego-em-supermercados-de-pelotas/termosbusca=*">http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/25123/acao-da-defensoria-publica-flagra-pratica-de-sobreprego-em-supermercados-de-pelotas/termosbusca=*</a>	Defesa do consumidor e de tutelas coletivas	Ação da Defensoria Pública flagra prática de sobrepreço em supermercados de Pelotas
Dia 24	24 dez	não houve	-	-	-
Dia 25	25 jan	26/01/2015 às 16:08	<a href="http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/23041/tese-inovadora-de-defensor-publico-aborda-dupla-inimputabilidade-em-caso-de-adolescente-com-esquizofrenia/termosbusca=*">http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/23041/tese-inovadora-de-defensor-publico-aborda-dupla-inimputabilidade-em-caso-de-adolescente-com-esquizofrenia/termosbusca=*</a>	Defesa da criança e adolescente	Tese inovadora de Defensor Público aborda dupla inimputabilidade em caso de adolescente com esquizofrenia
Dia 26	26 fev	26/02/2015 às 18:07	<a href="http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/23136/defensor-publico-faz-balanco-da-gestao-no-cedecon/termosbusca=*">http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/23136/defensor-publico-faz-balanco-da-gestao-no-cedecon/termosbusca=*</a>	Defesa do consumidor e de tutelas coletivas	Defensor Público faz balanço da gestão no Cedecon
Dia 27	27 mar	30/03/2015 às 13:22	<a href="http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/23308/defensoria-publica-participa-de-forum-sobre-reforma-politica/termosbusca=*">http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/23308/defensoria-publica-participa-de-forum-sobre-reforma-politica/termosbusca=*</a>	Geral	Defensoria Pública participa de fórum sobre reforma política
Dia 28	28 abr	28/04/2015 às 09:36	<a href="http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/23464/adocao-e-tema-de-encontro-em-canoas/termosbusca=*">http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/23464/adocao-e-tema-de-encontro-em-canoas/termosbusca=*</a>	Defesa criança e adolescente	Adoção é tema de encontro em Canoas
Dia 29	29 mai	29/05/2015 às 09:26	<a href="http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/23625/subdefensor-publico-geral-para-assuntos-juridicos-e-subcorregedora-geral-da-defensoria-publica-do-rio-grande-do-sul-sao-nomeados/termosbusca=*">http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/23625/subdefensor-publico-geral-para-assuntos-juridicos-e-subcorregedora-geral-da-defensoria-publica-do-rio-grande-do-sul-sao-nomeados/termosbusca=*</a>	Geral	Subdefensor Público-Geral para Assuntos Jurídicos e Subcorregedora-Geral da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul são nomeados
Dia 30	30 jun	30/06/2015 às 10:15	<a href="http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/23865/defensores-publicos-e-superintendente-da-susepe-reunem-se-para-tratar-assuntos-de-interesse-das-duas-instituicoes/termosbusca=*">http://www.defensoria.rs.gov.br/conteudo/23865/defensores-publicos-e-superintendente-da-susepe-reunem-se-para-tratar-assuntos-de-interesse-das-duas-instituicoes/termosbusca=*</a>	Defesa em execução penal	Defensores Públicos e Superintendente da Susepe reúnem-se para tratar assuntos de interesse das duas Instituições

## ANEXO A

## QUESTIONÁRIO DA PESQUISA APLICADA POR DEFENSORES PÚBLICOS

## PESQUISA DE OPINIÃO SOBRE A DEFENSORIA PÚBLICA

Com o objetivo de melhorar o atendimento da Defensoria Pública e conhecer o público, solicitamos e agradecemos a sua opinião sem que seja preciso se identificar.  
Por favor, marque suas respostas para todas as perguntas:

## I - INFORMAÇÕES PESSOAIS (marque apenas 1 resposta para cada pergunta)

## A) Marque apenas sua ocupação principal:

- |  |   |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Empregado (a) com carteira assinada             | <input type="checkbox"/> Aposentado (a)       |
| <input type="checkbox"/> Trabalhador (a) informal, sem carteira assinada | <input type="checkbox"/> Estudante            |
| <input type="checkbox"/> Funcionário (a) público (a)                     | <input type="checkbox"/> Agricultor (a)       |
| <input type="checkbox"/> Profissional Autônomo                           | <input type="checkbox"/> Desempregado (a)     |
| <input type="checkbox"/> Empresário (a)                                  | <input type="checkbox"/> Outra. Qual? - ..... |
| <input type="checkbox"/> Dona de casa                                    |   |

## B) Idade:

- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Até 29 anos        | <input type="checkbox"/> Entre 46 e 59 anos |
| <input type="checkbox"/> Entre 30 e 45 anos | <input type="checkbox"/> 60 anos ou mais    |

## C) Sexo:

- Mulher                       Homem

## D) Formação escolar:

- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Nunca estudou          | <input type="checkbox"/> Estudou até o 2º grau              |
| <input type="checkbox"/> Estudou até a 4ª série | <input type="checkbox"/> Cursou ou cursando ensino superior |
| <input type="checkbox"/> Estudou até a 8ª série | <input type="checkbox"/> Cursou ou cursando pós-graduação   |

## E) Renda média mensal da sua família

- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Até R\$ 639,78             | <input type="checkbox"/> De 2.409,02 a 4.427,36 |
| <input type="checkbox"/> De R\$ 639,79 a 1.446,24   | <input type="checkbox"/> Mais de R\$ 4.427,36   |
| <input type="checkbox"/> De R\$ 1.446,25 a 2.409,01 |   |

## II – INFORMAÇÕES SOBRE A DEFENSORIA

## 1) Você já tinha procurado a Defensoria Pública?

- Sim, já fui atendido pela Defensoria para resolver outra questão.  
 Não, essa é a primeira vez que tenho uma questão e precisei procurar a Defensoria.

## 2) Por que você procurou a Defensoria Pública? Marque apenas UMA resposta.

- Porque preciso de aconselhamento jurídico sobre um problema que estou enfrentando.  
 Porque quero abrir um processo para resolver um problema.  
 Porque estão me processando e preciso me defender.

## 3) Como você ficou sabendo que a Defensoria Pública poderia te ajudar?

Marque apenas UMA resposta (a mais importante para você).

- Recebi informações no Fórum  
 Recebi informações em outro órgão público (por exemplo: Secretaria/Posto de Saúde, Assistência Social, Escola, Delegacia de Polícia etc.)  
 Recebi indicações de amigos, parentes ou conhecidos  
 Recebi indicação de um advogado  
 Recebi informações pelo jornal, rádio ou televisão  
 Pesquisei no site da Defensoria Pública na internet  
 Outra forma. Qual? .....

**4) Opine sobre o ATENDIMENTO que você recebeu aqui na Defensoria Pública:**

*Marque SIM ou NÃO para cada pergunta.*

4.1. Você teve espaço para falar e explicar o seu problema ou a situação?	( ) Sim ( ) Não
4.2. Você acha que a pessoa que te atendeu entendeu o seu problema?	( ) Sim ( ) Não
4.3. Você recebeu informação e explicação sobre o que a lei diz sobre a sua situação?	( ) Sim ( ) Não
4.4. Você entendeu quais são os seus deveres e os seus direitos neste caso?	( ) Sim ( ) Não
4.5. Você entendeu o que vai acontecer de agora em diante, qual será o caminho para resolver a sua situação?	( ) Sim ( ) Não

**5) Marque como você avalia o atendimento que recebeu:**

( ) Ruim                    ( ) Regular                    ( ) Bom                    ( ) Ótimo

**6) Opine sobre o que você considera importante no atendimento da Defensoria Pública:**

*Marque uma resposta para cada pergunta.*

6.1. Ter a oportunidade de falar, explicar a situação que você está vivendo.	( ) É muito importante	( ) É mais ou menos importante	( ) Não é importante
6.2. Receber informação do que a lei diz sobre o seu problema.	( ) É muito importante	( ) É mais ou menos importante	( ) Não é importante
6.3. Entender quais são os seus direitos e deveres.	( ) É muito importante	( ) É mais ou menos importante	( ) Não é importante

**7) Marque UMA resposta que indique a MELHOR qualidade da Defensoria Pública, na sua opinião:**

- ( ) Poder falar e ser ouvido sobre o seu problema.  
 ( ) Obter esclarecimentos e orientações para enfrentar problemas.  
 ( ) O serviço que a Defensoria faz nenhum outro lugar faz.  
 ( ) É um serviço público para confiar.  
 ( ) Para fazer a sua defesa, o Defensor Público não está pensando em ganhar dinheiro.  
 ( ) Ter a certeza de ser respeitado como cidadão.  
 ( ) Nenhuma das respostas anteriores.

**8) Marque UMA resposta que indique o PIOR problema da Defensoria Pública, na sua opinião:**

- ( ) O tempo de espera para ser atendido.  
 ( ) Ter pouca oportunidade para falar e ser ouvido sobre o seu problema.  
 ( ) Receber poucas explicações sobre a lei e os seus direitos na situação que está passando.  
 ( ) Dependendo da Justiça que é lenta.  
 ( ) Sair com os mesmos problemas.  
 ( ) Nenhuma das respostas anteriores.

**9) Depois de ter sido atendido pela Defensoria, qual o resultado que você espera alcançar?**

*Marque uma ou mais respostas.*

- ( ) Que se você for culpado, pague por suas responsabilidades de forma justa.  
 ( ) Que se a outra pessoa for culpada, pague pelas responsabilidades de forma justa.  
 ( ) Ter os seus direitos respeitados.

**10) Marque UMA das respostas considerando seus direitos e a sua vida atual.**

- ( ) Todos os meus direitos são respeitados.  
 ( ) Alguns dos meus direitos são respeitados.  
 ( ) Muitos dos meus direitos não são respeitados.  
 ( ) Todos os meus direitos não são respeitados.  
 ( ) Não conheço meus direitos.

**Obrigado por participar!**

**ANEXO B**  
**RESOLUÇÃO DE CRIAÇÃO DO CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DA**  
**DPRS**

Publicada no Diário Oficial do Rio Grande do Sul em 28 de agosto de 2014

<b>Defensoria Pública do Estado</b>
<b>Defensoria Pública do Estado</b>
Defensor Público-Geral : <b>NILTON LEONEL ARNECKE MARIA</b> End: Rua Sete de Setembro, 666 - 6º andar Porto Alegre/RS - 90010-190
<b>Gabinete</b>
<b>RESOLUÇÕES</b>
<p><b>RESOLUÇÃO DPGE nº 10/2014</b></p> <p style="text-align: right;"><b>Regula o Conselho de Comunicação Social da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências.</b></p> <p>O DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO, no uso de suas atribuições legais, conferidas pelo art. 100 da Lei Complementar Federal nº 80/1994, e pelo art. 11 da Lei Complementar Estadual nº 14.130/2012;</p> <p><b>CONSIDERANDO</b> a crescente exigência da sociedade por uma comunicação abrangente, eficiente, transparente e capaz de facilitar o conhecimento e o acesso dos cidadãos aos serviços da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul;</p> <p><b>CONSIDERANDO</b> que para atingir esses objetivos é necessário o estabelecimento de uma política de Comunicação Social institucionalmente integrada, que defina estratégias de procedimentos e que estabeleça formas de atuação na comunicação interna e na divulgação externa da Instituição;</p> <p><b>CONSIDERANDO</b> a importância do aprimoramento da comunicação com o público externo, disponibilizando informações transparentes sobre o papel, as ações e as iniciativas da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul;</p> <p><b>RESOLVE:</b></p> <p><b>Art. 1º</b> – Criar o Conselho de Comunicação Social da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, que terá como finalidade:</p> <p>I – planejar e definir as linhas gerais da política interna e externa de Comunicação Social da Instituição;</p>

II – definir os parâmetros de atuação prioritários das Assessorias de Imprensa, de Relações Públicas e de Publicidade e Propaganda;

III – supervisionar o conteúdo a ser divulgado por meio da Internet, Intranet, informativos e todo o material desenvolvido pela Assessoria de Comunicação Social.

**Art. 2º** – As ações de Comunicação Social da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul passarão a ser desenvolvidas e executadas de acordo com o disposto nesta Resolução, tendo como objetivos principais:

I – dar amplo conhecimento à sociedade das ações, políticas públicas e programas da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul;

II – divulgar, de forma sistemática, em linguagem acessível e didática, os direitos do cidadão e os serviços colocados à sua disposição pela Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul;

III – disseminar informações sobre assuntos que sejam de interesse para os segmentos sociais que envolvam ações da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul;

IV – incentivar Defensores Públicos e servidores à interação com as ações previstas nesta Resolução, de modo a garantir a eficácia dos objetivos nela definidos;

V – promover a Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul junto à sociedade de modo a divulgar e conscientizar a população sobre a missão exercida pelos Defensores Públicos, otimizando a visão crítica do cidadão a respeito da importância da Justiça e da Instituição como instrumento da garantia dos seus direitos;

VI – implantar um programa de treinamento dos Defensores Públicos voltado ao contato com a mídia (*media training*);

VII – sugerir a criação de grupos, comitês e comissões de trabalho;

VIII – promover e apoiar a realização de estudos, pesquisas, cursos, palestras e outros eventos relativos à Comunicação Social que sirvam de subsídios aos membros da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul;

IX – apresentar ao Defensor Público-Geral do Estado propostas e sugestões para a qualificação da Comunicação Social da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul.

**Art. 3º** – No desenvolvimento e na execução das ações de Comunicação Social previstas nesta Resolução deverão ser observadas as seguintes diretrizes, de acordo com as características de cada ação:

I – afirmação dos valores e princípios da Constituição Federal;

II – atenção ao caráter educativo, informativo e de orientação social;

III – vedação do uso dos meios de comunicação social para a promoção pessoal de Defensores Públicos ou servidores, em ações desvinculadas das atividades inerentes ao exercício das funções da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul;

IV – adequação das mensagens, linguagem e canais de comunicação disponíveis aos diferentes segmentos de público, utilizando forma acessível àqueles que desconhecem as expressões do universo jurídico;

V – realização da mediação;

VI – uniformização de marcas, conceitos e identidade visual utilizados na comunicação social da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul.

**Art. 4º** – O Conselho de Comunicação Social da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul será composto pelo Chefe de Gabinete da Defensoria Pública do Estado, por 3 (três) Defensores Públicos designados pelo Defensor Público-Geral do Estado, sendo, preferencialmente, um representante de cada uma das Subdefensorias Públicas-Gerais, e pelo Coordenador de Comunicação Social da Instituição.

§ 1º – O Conselho deverá eleger um Presidente dentre os Defensores Públicos que o compõem.

§ 2º – Poderá ser requerido um servidor da Instituição para ser o secretário do Conselho, desde que sua atuação não cause prejuízo às suas funções ordinárias.

**Art. 5º** – As ações de Comunicação Social da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul compreendem as seguintes áreas:

I – Imprensa;

II – Relações Públicas;

III – Comunicação Digital;

IV – Publicidade e Propaganda.

**Art. 6º** – O Conselho de Comunicação Social da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul reunir-se-á ordinariamente uma vez por mês, mediante convocação do seu Presidente, sem prejuízo da realização de reuniões extraordinárias.

Parágrafo único – As reuniões do Conselho serão precedidas do encaminhamento das respectivas pautas, com antecedência mínima de 24 (vinte e quatro) horas da data aprazada, a todos os que dela devam participar.

**Art. 7º** – As conclusões do Conselho deverão ser acolhidas pela maioria simples de seus integrantes e submetidas ao Defensor Público-Geral do Estado para aprovação.

Parágrafo único - As reuniões do Conselho serão registradas em ata.

**Art. 8º** - Os casos omissos serão dirimidos pelo Defensor Público-Geral do Estado.

**Art. 9º** - Esta Resolução tem seus efeitos a contar de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário, em especial a Resolução DPGE nº. 02/2012.

**Cumpra-se. Registre-se. Publique-se.**

Porto Alegre, 27 de agosto de 2014.

**NILTON LEONEL ARNECKE MARIA**  
Defensor Público-Geral do Estado

*Código: 1375408*