

## **A Comunicação Pública como Estratégia Instituinte para a Defensoria Pública<sup>1</sup>**

Fiorenza Zandonade Carnielli<sup>2</sup>  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS

### **Resumo**

A comunicação como processo interacional está na gênese de toda instituição. Para responder às necessidades estratégicas de comunicação de uma instituição pública em processo recente de construção, como é a Defensoria Pública, vamos articular conceitos que nos permitam ressaltar essa natureza interacional do fazer institucional. Trabalhamos ainda o conceito de comunicação pública em sua força ética normativa, mas também operacional. Argumentamos, então, a comunicação pública como estratégia instituinte da Defensoria Pública, entendendo que o interesse público torna-se o seu próprio discurso institucional.

**Palavras-chave:** interação; instituição; estratégia; comunicação pública; Defensoria Pública.

### **1- Introdução**

Mais de vinte e cinco anos após a previsão legal da Defensoria Pública na Constituição brasileira, a instituição classificada como essencial à justiça registra histórico de lento crescimento e com grandes disparidades de nível de presença nos diferentes estados brasileiros. Assim sendo, trata-se de instituição e função relativamente recentes do sistema de justiça brasileiro.

A Defensoria Pública é ainda pouco conhecida e reconhecida pela população, mídia, esfera política e mesmo jurídica. No entanto, ao tomar como exemplo a Defensoria Pública do Rio Grande do Sul, é perceptível uma atuação cada vez mais presente, com números crescentes de atendimento à população<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado no GP RP e Comunicação Organizacional do XIV Encontro dos Grupos de Pesquisa em Comunicação, evento componente do XXXVII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

<sup>2</sup> Jornalista e Relações Públicas graduada pela UFMG, especialista em Gestão Estratégica da Comunicação pela PUC-Minas e mestranda do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Informação da UFRGS, email: fiorenzazc@yahoo.com.br.

<sup>3</sup> Conforme relatório anual da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul, em 2013, foram realizados 571.681 atendimentos, número 25% maior do que do ano anterior.

No presente artigo, queremos traçar caminhos que respondam às necessidades estratégicas de atuação comunicacional desta instituição. Como construir a identidade e projetar a imagem da Defensoria Pública? Para esta reflexão, passaremos primeiro à compreensão inescapável da natureza interacional da comunicação e de como esse processo está na gênese institucional. Buscamos olhar a instituição em sua dupla inscrição normativa e simbólica, em especial atenção a esta última. Compreendemos o institucional como espaço em que, incitados pelo encontro com o outro, os sujeitos oferecem e reconhecem significados.

Entendendo a comunicação como prática necessariamente instituinte de toda instituição, formal ou informal, queremos olhar para as possibilidades particulares da atuação comunicacional estratégica da Defensoria Pública. Por isso, apresentaremos um breve histórico da constituição e do contexto de atuação da Defensoria Pública. Depois, buscaremos compreender o conceito de comunicação pública em suas dimensões normativa e factual. Finalmente, colocamos o desafio de a Defensoria realizar-se institucionalmente através da sua qualificação de Pública, o que faz da comunicação pública a sua estratégia de comunicação.

## **2- Comunicação Instituinte**

Pensar uma organização, empresa privada ou órgão público, requer pensar nos sentidos que a constituem, criam identificação e permitem seu reconhecimento. Isso demanda atentar para os sentidos apresentados e representados na interação dos seus atores, entendendo-a como sujeito coletivo em ação. Em outras palavras, ao olhar uma organização queremos saber o que a institui. Por isso, optamos pelo termo *instituição* – nomeação que deixa clara essa intenção de nosso olhar.

O filósofo Castoriadis (1982) entende a instituição como rede simbólica sancionada socialmente. Para ele, os sistemas simbólicos sancionados se constituem em ligar significados a símbolos e fazê-los valer como tais. As relações sociais são instituídas porque “foram estabelecidas como maneiras de fazer universais, simbolizadas e sancionadas” (p. 151). Esse fazer está baseado na linguagem, entendida como a mais básica das instituições.

Encontramos primeiro o simbólico, é claro, na linguagem. Mas o encontramos igualmente, num outro grau e de uma outra maneira, nas instituições. As instituições não se reduzem ao simbólico, mas elas só podem existir no simbólico, são impossíveis fora de um simbólico em

segundo grau e constituem cada qual sua rede simbólica. (CASTORIADIS, 1982, P. 142).

Algumas instituições serão tácitas e outras explícitas, umas informais e outras formais. Mas sempre serão organizadas pelos e organizadoras dos processos sociais, sustentando a vida social. “A instituição é uma rede simbólica, socialmente sancionada, onde se combinam em proporções e em relações variáveis um componente funcional e um componente imaginário” (Idem, p. 159). O autor reconhece que instituições cumprem funções sem as quais a sociedade não existiria, mas contesta a visão funcionalista que só observa a dimensão racional das instituições, concebendo-as como estanques. Ao componente funcional soma-se o imaginário, o simbólico, pois a inventividade é inerente ao ser humano e à construção histórica. “Tudo isso faz com que surjam encadeamentos de significantes, relações entre significantes e significados, conexões e conseqüências, que não eram previstas” (Idem, p. 152).

Se compreendemos as instituições como formas de pensamento e de ação partilhadas por uma sociedade, devemos perceber que essa ação partilhada se dá, fundamentalmente, pelo processo comunicativo interacional. “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).

O conceito de instituição como o encontro de sujeitos em relação, sinônimo para atores coletivos em ação, traz a comunicação como processo indissociável de/da instituição. Por isso, é importante explicitar aqui o entendimento da própria comunicação, a partir da *concepção relacional da comunicação*. O processo comunicativo está sediado no social, no fazer, pois viver junto supõe interações e um processo permanente de construção e interpretações de sentidos.

A concepção 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, num espaço de diferenças, que os sujeitos podem compreender a si mesmos e ao mundo que os rodeia. Aqui, fazemos referência à *interação reflexiva* abordada por G. H. Mead (2010), ao sujeito em interação que é dotado da dupla consciência de si mesmo e do outro. Em síntese, pensamos a comunicação 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. Ou seja, assumir a complexidade como qualidade própria do processo comunicativo. As mensagens são complexas porque estão formuladas na forma de discurso significativo, ou seja, é a forma discursiva, narrativa, enfim, é a forma da comunicação.

Essa noção implica reconhecer que o processo é perpassado por práticas e sentidos sociais diversos e vai muito além da vontade do emissor de influenciar um público. Dessa maneira, a comunicação passa a ser tratada como lugar da ação, da intervenção e da experiência mediadas pela linguagem.

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).

Dos sentidos partilhados através da interação comunicativa teremos demarcados, em movimento permanentemente, lugares de fala e de identificação dos sujeitos individuais e coletivos – falamos, 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 idéias, 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, grifos originais).

Temos a instituição enquanto encontro de sujeitos, espaço e prática de organização de sentidos do mundo e da atuação desses sujeitos nele. É 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. José Luiz 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 idéias 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) (Idem, p.46, grifos originais).

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, 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, vemos 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 vemos sim os sentidos já estabelecidos, mas também assistimos à proposta de outros tentativos – que acontecem as estratégias de interação, as negociações entre sentidos divergentes. Esse ajuste ou equilíbrio, como se refere o autor, é fundamental para dar sentido e possibilitar o acordo dos objetivos a serem alcançados ou, ao menos, das maneiras como eles serão alcançados.

Dessa forma, vemos as interações comunicativas como viabilizadoras dos sentidos comuns, ou seja, como processo instituinte da organização, 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, como vimos, ela não pode se construir por outro processo que não seja o da interação comunicacional.

Por isso assumimos a comunicação como estratégia instituinte. Isso quer dizer, antes de tudo, reconhecer a comunicação como fundante para uma instituição, uma empresa, uma organização pública ou privada – ou seja, para qualquer reunião de sujeitos. É saber-se e assumir-se como comunicante, como oferecedor e reconhecedor de sentidos.

Nesse contexto, comunicar não é uma questão de escolha estratégica, mas, antes, de existência: é estratégia instituinte. O ato de comunicar é (re)criador por natureza da instituição e essa (re)criação só pode acontecer aí, na interação comunicativa dos sujeitos. A comunicação é entendida como condição primeva das instituições.

A escolha estratégica, então, está em reconhecer a comunicação como fundadora. Ou seja, como a ação re(criadora) de sentidos, aquilo que diz da instituição e de seu lugar no mundo. Ou, em termos estratégicos, aquilo que a identifica e posiciona.

### **3- Pensando a Defensoria Pública**

A instituição que interessa nesta nossa análise é a Defensoria Pública. Para compreendê-la, consideramos o âmbito funcional, que garante sua vestimenta jurídica, mas também queremos indicar a necessidade de atentar ao âmbito simbólico, às ofertas e reconhecimentos de sentidos dos atores institucionalmente implicados.

De início, vamos olhar para regras de funcionamento, aquilo que, historicamente, normatiza e institucionaliza formalmente a Defensoria Pública e explica o seu papel como instituição pública do aparato de justiça brasileiro.

A Defensoria Pública foi estabelecida pela Constituição de 1988, como instituição essencial à justiça, com a missão de garantir acesso ao sistema jurídico à população carente. É um órgão independente, que não integra os quadros nem do Executivo (embora ainda prescindia da execução orçamentária desse), nem do Judiciário (embora seja função essencial ao funcionamento da Justiça). Para fins de entendimento, sua independência e funcionamento administrativo podem ser comparados aos do Ministério Público, que, entretanto, se trata de instituição muito mais longamente estabelecida.

Na construção do histórico da Defensoria Pública no Brasil, é importante remontar à assistência judiciária gratuita. No período colonial a defesa judicial da população tinha

forte cunho religioso e de caridade. Mas será apenas a partir da República que a questão ganhará condição de direito. Sendo que o instrumento capaz de garantir esse direito será previsto, de forma duradoura, apenas na atual Constituição brasileira, promulgada em 1988.

A Constituição de 1934 foi a pioneira do 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, alterou a questão e não fez nenhuma menção ao direito à assistência judiciária. Com o fim do regime ditatorial, a nova Constituição de 1946 voltou a referir o caráter institucional da assistência jurídica, mas sem indicar a criação de órgão específico para o fim.

O grande marco legal foi criado quatro anos depois, conforme indica Lígia Mori 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 destinou a prestação da assistência jurídica a nenhum órgão específico. Portanto, é a Constituição de 1988, resultado do movimento de redemocratização que marcou a história do país depois de anos de ditadura militar, que prevê a instituição Defensoria Pública como essencial à justiça.

A Lei Complementar n. 80/ 1994, é que vai reger a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos estados, passando por alterações com edição da Lei Complementar n. 132/2009, que regulamenta as modificações resultantes da Emenda Constitucional n. 45/2004.

Recentemente, com a promulgação da Emenda Constitucional 80 de 2014, a Defensoria Pública tem seu papel de instituição fundamental à democracia, dentre outros, reforçado. A nova redação do artigo 134 da Constituição Federal é feita em seção específica para a Defensoria Pública, antes tratada em conjunto com a Advocacia na Seção III. Essa alteração indica um entendimento que diferencia a instituição perante as demais do sistema jurídico. O conteúdo do artigo 134 é alterado, conforme comparação da tabela a seguir:



Antes	Depois (com <i>itálico</i> 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 <i>permanente</i>, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, <i>como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente</i>, a orientação jurídica, <i>a promoção dos direitos humanos</i> e a defesa, em todos os graus, <i>judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita</i>, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.</p>

O novo texto da Constituição também estabelece como princípios da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional (antes referidos na lei complementar). Outra novidade é a indicação 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, União, Distrito Federal e estados disponibilizem defensores em todas as comarcas. Tal prazo, se efetivado, constituirá período de ampliação da prestação de serviço jurídico pela Defensoria Pública nunca antes visto e, por conseguinte, do acesso à justiça pela população. Portanto, a Emenda Constitucional 80 de 2014 passa a ser o mais importante marco histórico para a Defensoria Pública desde a promulgação da atual Constituição.

Em nosso exercício de, para além das questões funcionais, atentar ao âmbito das ofertas e reconhecimentos de sentidos dos atores institucionalmente implicados, é importante considerar que a Defensoria Pública, como campo simbólico institucional, põe em ação atores historicamente excluídos e sem voz no processo judicial. A lógica do processo jurídico é dialógica por definição: duas partes falam, uma acusa e a outra 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 for o motivo, não toma parte e está condenado ao silêncio, afinal o processo se desenrolará mesmo que a sua revelia.

Grosso modo, na justiça, o cidadão não pode falar por si mesmo, mas o faz através de representante autorizado para tal. Papel esse historicamente reservado ao advogado contratado para representá-lo. A regra de inclusão nesse espaço jurídico-dialógico, então, é o poder econômico de contratar um advogado, transferindo e dando eco à exclusão



verificada no campo social-econômico brasileiro. Assim, a Defensoria Pública, ao destinar-se à assessoria jurídica das pessoas que têm renda mensal de até três salários mínimos<sup>4</sup>, tem contribuído para mudar esse quadro, representando, no espaço da justiça, a possibilidade de fala e, portanto, de ação, daqueles excluídos até então. Em outros termos: além de instituída pela comunicação, a Defensoria institui uma possibilidade de comunicação – um lugar formal de fala, até então não existente, para um *outro*.

Percebemos, então, nesses vinte e cinco anos desde a previsão constitucional da Defensoria Pública, assegurada por um estado democrático de direito, um crescente na formalização legal da instituição que agora, no ano de 2014, tem suas funções mais amplamente incorporadas ao texto da Constituição. O *Mapa da Defensoria Pública no Brasil*, publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em 2013, mostra também um crescimento de sua presença e atuação no país, embora em ritmo lento e bastante heterogêneo quando as realidades dos estados são comparadas. Segundo o levantamento, antes de 1990, havia Defensorias Públicas em apenas sete estados brasileiros. Há um crescimento a partir dos anos 1990, quando mais dez estados estabelecem suas defensorias. Os outros oito estados criariam as suas instituições 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. O mapeamento mostra que o país tem hoje 2.680 comarcas, das quais 755, ou seja, 28%, são atendidas pela Defensoria Pública.

Enfim, estão diagnosticadas a formalização legal e a ampliação da atuação verificadas pela instituição. Mas, para além desses termos funcionais, é preciso que a mesma constitua-se com o público.

[...] a comunicação enquanto interação é uma relação de dois: um e outro estão lá desde o princípio, e não podem ser ignorados (ainda que nosso foco de análise incida mais particularmente sobre a ação de um deles). Não é possível, numa perspectiva interacional, analisar a intervenção de um emissor sem levar em conta o outro a quem ele se dirige e cujas respostas potenciais (as respostas do outro imediato ou de outrem – o grupo ao qual pertence) já atuam com antecedência sobre o seu dizer; não é possível analisar o receptor separado dos estímulos que lhe foram endereçados e que o constituíram como sujeito daquela relação. (FRANÇA, 2008, p. 85)

Assim, quando falamos em constituir-se com o público, estamos nos referindo ao público-alvo com o qual a Defensoria se relaciona em sua própria rede, mas, sobretudo, ao espaço público como espaço simbólico de reunião de diferentes públicos, onde os

---

<sup>4</sup> A vulnerabilidade do cidadão a ser atendido pela Defensoria Pública pode ser caracterizada por esse critério de renda e também por contingências sociais, raciais, sexuais e outras.

indivíduos podem se manifestar e chegar ao entendimento mútuo de como se orientar no mundo que os rodeia e de como se conduzir nele de forma coordenada.

#### **4- Comunicação Pública como Estratégia**

Se identificamos a comunicação pública como, potencialmente, o tipo ideal e estratégico para a atuação da Defensoria Pública, é fundamental definirmos o conceito de comunicação pública a partir do qual fazemos tal proposição. Esse entendimento normativo é primordial para então pensarmos as práticas factuais de realização da comunicação pública pela instituição.

O nosso caminho para a definição de comunicação pública está no entendimento do que seja o *público*, não apenas identificando a coisa pública ou governamental, mas, antes, em termos habermasianos, o âmbito da negociação argumentativa dos 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. Direcionando-se para o entendimento operacional das práticas que se dão a verificar, Maria Helena Weber (2007, 2010) 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 (Idem, p. 24).

Vemos 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 (Idem, 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, falado 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.

Weber chama atenção de que a comunicação realizada pelos entes públicos tem caráter estratégico e, se responde às necessidades de transparência é, antes, marcada por interesses privados na busca por visibilidade política, uma imagem pública favorável, adesão de opiniões e, por fim, votos.

Ao mesmo tempo em que essas estruturas [de comunicação pública mantidas pelas instituições governamentais, legislativas e do Judiciário] são necessárias para o processo de prestação de contas (*accountability*) que é dever do Estado democrático, também estão submetidas à promoção dos partidos, indivíduos e projetos particulares dos atores políticos que exercem o poder (GAUTIER; WEBER, 2013, p. 12).

Mas a constituição da Defensoria Pública, que a coloca como expressão e instrumento do regime democrático, garante a ela um outro lugar, não dependente diretamente da conquista do voto, mas sim do sistema democrático que o voto do cidadão legitima. Isso quer dizer que a adesão que a instituição busca, ao promover a sua comunicação por visibilidade e imagem, é a própria adesão aos valores democráticos. Ao ser instrumento de defesa dos valores humanos e ao incluir cidadãos historicamente excluídos da Justiça, a instituição não está em disputa com outras que se colocam como suas concorrentes (como candidatos numa eleição), mas sim defende o próprio lugar do Estado Democrático de Direito.

Não podemos ignorar que sua ação comunicativa terá sim o objetivo de enfatizar seus agentes e a própria instituição. Mas o desejo de visibilidade da instituição pode ser direcionado para o próprio público, reforçando esse caráter, o que, conseqüentemente, resultará em ganho de visibilidade e reputação para a instituição. Aqui, como idealmente esperado para toda instituição pública, o interesse público precede e não reveste a estratégia de comunicação da instituição.

Sendo assim, a comunicação pública – como preceito normativo e também como possibilidade fática – é colocada, potencialmente, como estratégia instituinte da Defensoria Pública. Isso porque essa qualidade – Pública – só poderá ser assim reconhecida na medida que seja construída por um processo de comunicação pública. Caso contrário, o adjetivo da Defensoria será reconhecido em seu sentido mais fraco, como coisa estatal, órgão oficial. Fortalecer o público é a estratégia inescapável de fortalecimento da própria Defensoria.

Ficam claras as oportunidades para que o discurso institucional seja o próprio interesse público, marcado pela publicidade, crítica e debate. Não está preso apenas à possibilidade da persuasão da propaganda ou às disputas do partidarismo. O desafio é que a instituição fortaleça a própria rede de comunicação que constitui, convocando atores como

defensores, cidadãos defendidos e suas comunidades a construírem os sentidos públicos da Defensoria. Esse desafio está em transpor para o nível institucional a mesma lógica interacional e dialógica que defensores e defendidos realizam no nível do processo judicial. Vamos lembrar que, nesse âmbito judicial, o indivíduo que historicamente só ocupou o lugar de réu agora pode ter voz de um cidadão que exerce seus direitos e deveres – o que pode ser comparado ao ideal da comunicação pública. Temos aqui, estabelecida a possibilidade do acesso, que é condição para se estabelecerem processos de comunicação pública mas, certamente, não é garantia de uma comunicação pública.

Paralelamente ao fortalecimento da própria rede, a ação estratégica da Defensoria Pública será mais efetiva ao buscar interfaces com os diferentes sistemas de comunicação que integram a comunicação pública nos termos do mapeamento apresentados por Weber (2007). Isso significa que, além de se inserir na rede de comunicação de sua atuação (Judiciário, entendendo aqui todas as esferas jurídicas), a Defensoria Pública deve provocar e potencializar temas de interesse público que mobilizem outras redes de comunicação, como da Política, da rede Científica e Educacional e, certamente, da Comunicação Social e da Comunicação Midiática. Ou seja, implica em oferecer seus sentidos, enunciados e discursos para circulação ampla nas redes de comunicação pública.

Por isso reafirmamos que a realização qualificada da instituição Defensoria Pública não pode se dar por outra estratégica comunicacional que não seja da comunicação pública. Da comunicação porque é justamente através dos processos interacionais de oferta e reconhecimento de sentidos por sujeitos em relação que a instituição se institui. Do tipo pública, porque são exatamente os valores públicos de uma democracia que estão na gênese dessa instituição, no seu sentido de ser. O discurso da Defensoria é o próprio discurso público da cidadania.

## **5- Apontamentos Finais**

Fizemos aqui um exercício de atenção ao âmbito simbólico de uma instituição, dirigindo nosso olhar para as trocas simbólicas, os tensionamentos de sentidos estabelecidos nas interações comunicativas que ali se desenrolam. E para além da normatividade legal da instituição, é nesse âmbito do fazer simbólico que apontamos como a Defensoria Pública tem lugar privilegiado para tornar a comunicação pública a sua comunicação.

Realizar a comunicação pública certamente é um desafio para toda e qualquer instituição pública, mas alguns fatores nos fazem perceber a Defensoria Pública de forma

privilegiada. Vimos que se trata de uma instituição recente, construída após o processo de redemocratização brasileiro. É preciso considerar também a exposição midiática da vida ordinária dos grupos vulneráveis, verificada mais acentuadamente nesse mesmo período<sup>5</sup>. Agora, essas questões que ganharam visibilidade midiática podem ser colocadas também no campo da justiça. Por fim, a Defensoria Pública tem essa especificidade de levar excluídos para o campo jurídico até então reservado à elite, colocando aí mais um espaço de ação, de comunicação. Dessa forma, institui um espaço comunicativo para esse outro social, renovando o processo de reconhecimento de alteridades da rede de comunicação jurídica e, potencialmente, das redes de comunicação pública.

Para toda instituição, é diferencial perceber a comunicação como estratégia instituinte e propor ações que assumam essa construção interacional. Estamos convencidos de que fechar-se à comunicação, negar o processo interacional, é precisamente o caminho para a des-institucionalização, é matar o que mantém viva a organização.

No caso da Defensoria Pública, vemos uma instituição com oportunidade estratégica de fazer do interesse público o seu discurso institucional, orientado pela publicidade, crítica e debate. Isso deve ser operacionalizado em sua própria arena jurídica e, como desafio maior, provocado nas demais redes, oferecendo seus sentidos e enunciados para circulação ampla nas redes de comunicação pública – numa espiral em que o discurso institucional legitima-se através da própria legitimação da cidadania e da democracia.

O desafio para a Defensoria Pública está em transformar seu lugar legalmente institucionalizado em simbolicamente institucionalizado, ou seja, comunicar-se como e ver-se reconhecida como, de fato, pública. A comunicação qualificada como pública é inerente a essa instituição, é o próprio *ethos*<sup>6</sup> da Defensoria Pública – organizada por uma exigência de comunicação pública e, no reverso, organizadora de uma comunicação pública.

## Referências bibliográficas

BRAGA, José Luiz. **Comunicação é aquilo que transforma linguagens**. Rio de Janeiro, Revista Alceu, v. 10, n.20, jan/jun 2010. P. 41-54

---

<sup>5</sup> A visibilidade da vida ordinária e popular na mídia vem sendo estudada há alguns anos por pesquisadores do campo da Comunicação no país.

<sup>6</sup> Entendemos *ethos* como o caráter cultural e social de um grupo ou sociedade que o diferencia de outros.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda constitucional n. 80, de 4 de junho de 2014**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc80.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc80.htm). Acesso em: 18 jul 2014.

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

ESTEVES, João Pissarra. **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.

\_\_\_\_\_. 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.

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

GAUTIER, Tiago; 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.

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

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

MADEIRA, Ligia Mori. **A Defensoria Pública no Brasil: implementação, funcionamento e efetividade do acesso à justiça**. In: 8º Encontro da ABCP. Gramado: 1 a 4 de agosto 2012.

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

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

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.

\_\_\_\_\_. 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.