



# O IMPERATIVO DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA EM DUAS INSTITUIÇÕES DA DEMOCRACIA: Prefeitura Municipal e Defensoria Pública<sup>1</sup>

## THE IMPERATIVE OF PUBLIC COMMUNICATION IN TWO DEMOCRACY INSTITUTIONS: Municipal Government and Public Defender

Ana Javes Luz<sup>2</sup> e Fiorenza Zandonade Carnielli<sup>3</sup>

**Resumo:** Este trabalho analisa, sob o enfoque da comunicação pública, duas instituições do estado democrático brasileiro – governo municipal e defensoria pública –, a fim de investigar de que maneiras a comunicação pública concorre para a qualificação das instituições democráticas e, por conseguinte, do próprio sistema democrático. Para isso, propomos explorar dois casos específicos: a Prefeitura de Fortaleza, no período 2005-2012, e a Defensoria Pública do Rio Grande do Sul. Compreendendo a defesa do interesse público como pilar fundante do estado democrático, a comunicação pública nessas instituições exerce papel indispensável para formulação, promoção e julgamento das ações desempenhadas pelo estado, favorecendo – e fortalecendo – a aproximação entre poder público e cidadãos.

**Palavras-Chave:** 1. Comunicação Pública; 2. Prefeitura Municipal de Fortaleza; 3. Defensoria Pública do RS

**Abstract:** This paper analyzes, from the standpoint of public communication, two institutions of the Brazilian democratic state - municipal government and public defense - in order to investigate the ways in which public communication contributes towards democratic institutions qualification and the democratic system qualification itself. We propose to explore two specific cases: the municipal government of the city of Fortaleza, for the period of 2005-2012, and the Public Defense of the Rio Grande do Sul state. The premise is that the public interest is the founding pillar of the democratic state and, therefore, the public communication in these institutions plays an essential role preparing, promoting, and judging actions performed by the state, favoring - and strengthening - the approach between public institutions and citizens.

**Keywords:** 1. Public Communication; 2. Municipal Government of the city of Fortaleza; 3. Public Defender of the Rio Grande do Sul state

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado ao GT **Comunicação Institucional e Imagem Pública** do VI Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (VI COMPOLÍTICA), na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), de 22 a 24 de abril de 2015.

<sup>2</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Informação da UFRGS, Jornalista, email: [anajaves@gmail.com](mailto:anajaves@gmail.com)

<sup>3</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Informação da UFRGS, professora da UCS, Jornalista e Relações Públicas, especialista em Gestão Estratégica da Comunicação, email: [fiorenzazc@yahoo.com.br](mailto:fiorenzazc@yahoo.com.br)

---

## 1. Introdução

Este trabalho investiga de que maneiras a promoção da comunicação pública concorre para a qualificação das instituições democráticas e, por conseguinte, do próprio sistema democrático. Para isso, foca a análise em duas instituições da democracia brasileira: o governo municipal e a defensoria pública, mais especificamente os casos da Prefeitura de Fortaleza durante o período 2005-2012 e a Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul.

Compreendendo a defesa do interesse público como pilar fundante do estado democrático, a comunicação pública nessas instituições exerce papel indispensável para formulação, promoção e julgamento das ações desempenhadas pelo poder público, favorecendo – e fortalecendo – a aproximação entre governo e cidadãos.

A partir das teorias que balizam os entendimentos sobre democracia e comunicação pública, esta última “categoria necessária à análise das ações comunicativas do Estado democrático determinadas pelo interesse público” (WEBER, 2011), adotaremos seis *estratégias* identificadas por Weber para a análise dessa comunicação – visibilidade; credibilidade; autonomia; relacionamento direto; propaganda e imagem pública –, a fim de refletir sobre as lógicas e práticas presentes no dia-a-dia dessas instituições que incidem no fortalecimento e qualificação da democracia.

## 2. Diálogos entre democracia e comunicação pública

Conceituar o termo democracia é um exercício que exige constante revisão e atualização. Das referências bibliográficas (BOBBIO, 1986; DAHL, 2001; SARTORI, 1994), percebemos a necessidade de uma reflexão que vá além do que oferece o significado etimológico do termo pois, se do grego *demokrati* (*demos* = povo e *kratos* = governo) chegamos ao “governo do povo”, cabe perguntar o que isso realmente quer dizer.

Cientes de que a definição literal pouco dá conta das práticas do estado democrático contemporâneo, nosso desafio é caracterizar este estado, com suas aspirações, processos e qualidades, a fim de podermos traçar uma interface com a promoção da comunicação pública nestes governos.

Em Dahl (2001), encontramos alguns critérios que caracterizam o processo democrático ideal. Eles envolvem a *participação efetiva* e em iguais condições sobre as decisões a serem tomadas; a *igualdade de voto*, em que todos os votos são contados com o mesmo peso; o *entendimento esclarecido*, segundo o qual é preciso oferecer oportunidades iguais de entendimento sobre as alternativas em discussão e suas consequências; o *controle do planejamento*, para que todos possam decidir como e quais questões devem ser colocadas em pauta e a *inclusão dos adultos*, que permite avançar em direção ao sufrágio universal.

Segundo o autor, esses parâmetros ofereceriam condições de análise sobre as potencialidades dos governos ditos democráticos e se qualquer dessas exigências for violada, os membros da comunidade não serão politicamente iguais. Mesmo assim, reconhece: “nenhum estado jamais possuiu um governo que estivesse plenamente de acordo com os critérios de um processo democrático” (DAHL, 2001, p. 53). Por isso, para avançar em uma proposta de análise da *democracia em grande escala*, como a democracia de um governo ou país, o autor defende a necessidade de haver pelo menos seis *instituições políticas* essenciais para que a democracia torne-se viável. São elas:

1. Funcionários (governantes) eleitos;
2. Eleições livres, justas e frequentes;
3. Liberdade de expressão;
4. Fontes de informação diversificadas;
5. Autonomia para as associações;
6. Cidadania inclusiva.

Essas seis instituições constituiriam um tipo de democracia que, tomadas em conjunto, dão forma ao que o autor cunhou como *democracia poliárquica* ou *poliarquia* – um modelo de democracia real.

Naturalmente, é complicadíssimo satisfazer a essas exigências da democracia numa unidade política do tamanho de um país; para falar a verdade, até certo ponto quase impossível. No entanto, como acontece com outros critérios democráticos bastante exigentes, este pode também servir como padrão para avaliar possibilidades e soluções alternativas. (DAHL, 2001, p. 107)

É importante frisar, portanto, que não se trata de encontrar o melhor modelo entre a conceituação de uma democracia ideal e real, ou entre teorias normativas e empíricas. Ao contrário. Como alerta Sartori (1994, p. 23), “o que a democracia é não pode ser separado do que a democracia deve ser. Uma democracia só existe à medida que seus ideais e valores dão-lhe existência”.

Para Bobbio (2010), na teoria política contemporânea as definições de democracia estão relacionadas 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. Assim, compreende-se a democracia tanto como valor, quanto como método.

Segundo o autor, podemos conceituar democracia de diversas maneiras. Para um regime democrático, “o estar em transformação é seu estado natural” (BOBBIO, 1986, p. 09). Mesmo assim, em qualquer um dos exercícios de conceituação, não é possível excluir qualidades como visibilidade ou transparência do poder, o que pode ser resumido na definição do governo da democracia como “o governo do poder público em público” (BOBBIO, 1986, p. 84). Público aqui assumido em dois sentidos: o primeiro entendido como a esfera de competência do poder político e o segundo como aquilo dado a ver na esfera pública.

Outras qualidades permitiriam falar em um governo mais ou menos democrático. Neste sentido, Bobbio defende que é importante superar a ideia de que o alargamento da democracia na sociedade contemporânea passa, necessariamente, pela integração do modelo de democracia representativa com a

democracia direta, na qual eleitores podem definir sem intermediários sobre políticas públicas, a partir de instrumentos como plebiscito ou referendo, por exemplo.

Se hoje se deve falar de um desenvolvimento da democracia, ele consiste [...] na passagem da democracia na esfera política, isto é, na esfera em que o indivíduo é considerado como cidadão, para a democracia na esfera social, onde o indivíduo é considerado na multiplicidade de seus *status*, por exemplo de pai e de filho, de cônjuge, de empresário e de trabalhador, de professor e de estudante. (BOBBIO, 1986, p. 155)

Por este raciocínio, um indicador para o desenvolvimento democrático de um país deveria considerar não mais o número de pessoas que votam (parâmetro que já foi importante para a consolidação da democracia em etapas anteriores, até permitir o sufrágio universal), mas o número de instituições diferentes das tradicionalmente políticas nas quais se exerce o direito do voto. Nas palavras de Bobbio (1986, p. 157), “deve pôr-se não mais a pergunta ‘Quem vota?’, mas ‘Onde se vota?’”.

Essa mudança no sistema democrático é o que nos permitiria falar em uma passagem da democratização do estado para a democratização da sociedade, na qual liberdade de associação e liberdade de opinião são consideradas condições preliminares para o bom funcionamento do sistema democrático, avançando para um modelo em que atores sociais tenham livre acesso às informações de interesse público, sejam capazes de exprimir as próprias demandas e de tomarem decisões em instâncias, como em conselhos e associações, que vão além da escolha de seus governantes.

Portanto, estamos falando de instrumentos qualificadores do estado democrático, como transparência dos poderes e participação, que não podem ser abordados à margem da comunicação. E é a partir dessa articulação inescapável que compreenderemos a comunicação pública como qualificadora da democracia, abordando-a tanto em termos de valor (eticamente), como de método (faticamente).

Maria Helena Weber (2011, p. 105) aponta que “a comunicação pública se constitui a partir do momento em que o interesse público está em jogo”. Assim, para instituições democráticas animadas pela promoção e defesa dos interesses

públicos, é condição essencial que esses objetivos sejam perseguidos através do entendimento público, da comunicação pública.

Na conceituação do que seja o *público*, é importante não identificá-lo apenas como a coisa pública ou governamental, mas, em termos habermasianos, como o âmbito da esfera pública, da negociação argumentativa dos cidadãos. Assim, o interesse público é visto como o resultado do debate ocorrido em público, do entendimento com o outro e em contraponto ao interesse próprio. Historicamente, os sentidos de público foram e são tensionados pelos sentidos de privado, em uma dicotomia permanente.

Habermas (2003a, 2003b) aponta publicidade, crítica e debate como critérios da comunicação pública. É nessas bases de potencial ético que a comunicação pública pode ser entendida como o meio de realizar *em público o governo do poder público*, de que fala Bobbio. Ou seja, nos processos comunicacionais públicos é que estarão eticamente assegurados os critérios do fazer-se público, em público, aberto à crítica e ao debate.

Esteves (2011) analisa esses critérios apontados por Habermas e considera 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* (discutibilidade), em que a própria seleção dos assuntos torna-se tarefa da comunicação pública;
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.

Junto aos critérios habermasianos, esses princípios formam o que Esteves (2011) denomina *estrutura normativa da comunicação pública*, caracterização que

marca sua dimensão eminentemente cognitiva ao ressaltar propósitos esclarecedores. E há também o que o autor aponta como *caráter agonístico*, já que a ela cabe por em presença – em conflito – opiniões divergentes. Esteves 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 e, por fim, reafirma o caráter processual dessa comunicação, que deve ser sempre aberta e passível de ser aprofundada ou aperfeiçoada.

À essa estrutura normativa da comunicação pública cabe a função política de produção de legitimidade:

Em termos práticos e a nível da vida pública, a comunicação é o meio através do qual são processadas as exigências de legitimidade no que a uma justificação dos actos do poder diz respeito; à partida, por parte de todos aqueles a quem esses mesmo actos se dirigem, pelo que a comunicação pública actua como um *medium* por excelência de cidadania, colocando à disposição do conjunto da sociedade – dos destinatários em geral dos actos de governação, ou seja, de todo e qualquer indivíduo que apresente condições para fazer uso da sua própria razão. (ESTEVES, 2011, p. 202)

Essa compreensão normativa não ignora que a comunicação pública adquire muitas vezes um sentido utilitarista, o que caracteriza a “crise do público”, ou seja, quando a publicidade, a crítica e o debate permanecem apenas em sua aparência, como mistificações: “O rosto dessa crise é uma comunicação sistematicamente distorcida, ou melhor, a própria negação de uma verdadeira comunicação, na medida em que esta se torna, de fato, cada vez mais difícil de alcançar” (ESTEVES, 2011, p. 215).

A crise, portanto, diz respeito ao tensionamento permanente entre faticidade e normatividade da comunicação pública e à incorporação dessa tensão à estrutura do público. Isto é, em relação ao ideal de comunicação pública – em profunda relação com o ideal democrático – temos sempre a realidade concreta que tende a inviabilizar a participação no espaço público, a restringir a liberdade de discussão e a assumir um caráter estratégico que quebra a paridade entre os participantes.

Por outro lado, é possível identificar estruturas de comunicação alimentadas pela força da vida cotidiana, com potencial para revitalizar o espaço público. “Referimo-nos à formulação de propostas de políticas de comunicação mais activas e interventivas, tendo por base formas de cooperação mais estreitas entre diferentes instâncias da sociedade civil e os poderes públicos” (ESTEVES, 2011, p. 264).

Em busca dessas formas de cooperação, direcionando-se para o entendimento operacional das práticas que se dão a verificar, Weber (2007, p. 23) chama atenção de que “a comunicação pública existe quando se constitui como redes, a partir da circulação de temas de interesse público gerados em sistemas de comunicação”.

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 alguns desses principais sistemas: 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).

Assim, a conceituação da comunicação pública 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. Por fim, considera os sistemas de comunicação que ativam e põem em circulação os temas de interesse público. A comunicação pública estabelecadora do debate público será promovida pela circulação de temas de interesse na esfera pública, inclusive, midiática, incitada por manifestações sociais, pela sociedade organizada e também pelo Estado.

O Estado pode provocar a comunicação pública a partir de políticas públicas e de políticas de comunicação. Podemos considerar que as políticas públicas dizem respeito ao exercício da cidadania, inclusão social, política e econômica com resultados na participação; e as políticas de comunicação incluem ações de relacionamento, adoção de dispositivos e mídias com resultados mais acentuados na transparência dos poderes. A participação e transparência se complementam, na mesma medida em que políticas públicas e políticas de comunicação estão imbricadas.

Weber chama atenção para o fato de que a comunicação realizada pelos entes públicos assume caráter estratégico e, se responde às necessidades de transparência e participação, é também, inegavelmente, marcada por interesses privados na busca por visibilidade política e uma imagem pública favorável.

A produção de comunicação do Estado o fortalece à medida que é ampliado e facilitado o processo de acesso aos cidadãos e à sociedade e, como tal, passa a ser reconhecido em suas ações e discursos. Nesse sentido é que se pode falar 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. (WEBER, 2011, p. 111-112)

Os processos da comunicação do Estado na disputa por opinião, apoio e voto dos cidadãos, identificados pela autora 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 por Weber: *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.

Assim, a questão que se coloca é analisar essa realidade fática, buscando ver o que potencializa e o que barra a realização da comunicação pública ideal, enquanto característica qualificadora de um estado democrático.

### 3. Duas instituições da democracia brasileira: Prefeitura Municipal de Fortaleza e Defensoria Pública do RS

A **Prefeitura de Fortaleza** (CE), administra a quinta maior capital brasileira em número de habitantes (IBGE, 2010). São mais de 2,4 milhões de pessoas que, no ano de 2005, passaram a ter a jornalista Luizianne Lins (PT) como prefeita, cargo para o qual foi reeleita quatro anos depois. Durante esses oito anos, período selecionado para esta pesquisa, a prefeitura promoveu um intenso processo de reestruturação da Coordenadoria de Comunicação Social (CCS), órgão diretamente subordinado ao gabinete da Prefeita com *status* de secretaria municipal.

A CCS tinha por finalidade planejar, coordenar e executar a política de Comunicação Social no âmbito da Prefeitura, buscando observar a legislação específica.

De acordo com a Constitucional Federal Brasileira:

A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. (BRASIL, 1988, Art. 37, § 1º)

Assim, as ações da CCS foram focadas na profissionalização, criação de novos produtos e rotinas de comunicação, com vistas ao estreitamento das relações com a sociedade e com a mídia. Ações que foram permeadas pelo constante desafio de conciliar as demandas da sociedade por um governo transparente e acessível àquelas advindas do poder político, que busca obter visibilidade, credibilidade e opinião pública favorável que permitam reeleger e dar continuidade ao projeto político em curso, reforçando que a dicotomia público/privado é dimensão sempre presente nesses processos.

Outra importante característica das administrações municipais é sua relação de proximidade com os governados. Na maioria das vezes, é através dos órgãos públicos municipais que a população encontra a porta de entrada para acessar serviços essenciais como atendimento em saúde, educação, transporte etc.

Como reforça Bobbio (1986, p. 88):

A visibilidade não depende apenas da apresentação em público de quem está investido no poder, mas também da proximidade espacial entre governante e o governado. Mesmo se as comunicações de massa encurtaram as distâncias entre o eleito e seus eleitores, o caráter público do parlamento nacional é indireto [já] o caráter público do governo de um município é mais direto, e é mais direto exatamente porque é maior a visibilidade dos administradores e das suas decisões (BOBBIO, 1986, p. 88).

É a partir daqui que localizamos a Comunicação Pública como processo imprescindível ao executivo municipal, a fim de permitir o conhecimento e controle das suas ações bem como promover o estreitamento das relações entre governante e governados.

**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 prescinda da execução orçamentária deste), nem do Judiciário (embora seja função essencial ao funcionamento da Justiça). Recentemente, com a promulgação da Emenda Constitucional N° 80, de 2014, a Defensoria Pública tem seu papel de instituição fundamental à democracia, dentre outros, reforçado.

A emenda à Constituição também indica 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 do acesso à justiça pela população por meio da prestação de serviço jurídico pela Defensoria Pública, que hoje registra grandes disparidades entre os estados.

No Rio Grande do Sul, a Defensoria Pública Estadual é prevista na Constituição Estadual de 1989, com sua criação através de lei em 1991, com cargos preenchidos por assistentes judiciários. O primeiro concurso para defensor público, no entanto, só é realizado em 1999, dez anos após a previsão constitucional estadual. Conforme dados do Relatório 2014, publicado pela Defensoria Pública do



Rio Grande do Sul, a instituição está estruturada com 459 cargos de defensor, sendo que desses 80 estão vagos; mais 700 cargos de técnicos e analistas, dos quais 401 estão vagos. Essa força de trabalho está presente em 146 das 164 comarcas do estado e, em 2014, realizou 551.339 atendimentos à população gaúcha.

A Defensoria Pública, como instituição do regime democrático, põe em ação atores historicamente excluídos e sem voz no processo judicial, representando, no espaço da justiça, a possibilidade de fala e, portanto, de ação cidadã, daqueles excluídos até então. 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.

Aqui, localizamos os processos de comunicação pública como a própria gênese da instituição, entendendo que fortalecer o público é a estratégia inescapável de fortalecimento da própria Defensoria que, diferente da prefeitura municipal, não depende diretamente da conquista do voto para sua legitimação, mas do sistema democrático que o voto do cidadão legitima.

#### **4. A Comunicação Pública como elemento qualificador 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. Assim, tomadas como instituições próprias e necessárias à democracia, Prefeitura de Fortaleza e Defensoria Pública do RS acionam e fortalecem essa justificativa da defesa do interesse público em suas atividades institucionais. As políticas de atuação, a criação de discursos e de ações de comunicação obedecem aos legítimos interesses dessas instituições em informar, acolher, explicar, disponibilizar, atender, ouvir e contribuir para o exercício da cidadania. O que, como Weber (2011) chama a atenção, não afasta o caráter estratégico dessa comunicação.

Retomamos então os seis tipos de estratégias que a autora enumera para demarcar a comunicação do Estado (visibilidade; credibilidade; autonomia; relacionamento direto; propaganda e imagem pública) a fim de operar a análise dos processos empreendidos pela Prefeitura de Fortaleza e Defensoria Pública do RS. Em seguida, propomos uma articulação entre essas estratégias e os elementos qualificadores da democracia propostos por Bobbio, quando defende a passagem da democratização do estado para a democratização da sociedade.

#### 4.1. Visibilidade

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. À visibilidade estão relacionadas a repercussão e a memória das ações das instituições públicas.

Assim, para a **Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF)**, fazer-se presente na esfera de visibilidade pública é desafio constante – aliás, desafio comum a todas as administrações públicas – posto que é condição indispensável ao processo de busca por credibilidade e disputa da opinião pública que permite defender um projeto político em curso.

Pode-se afirmar que todas as ações empreendidas para reestruturar e fortalecer o setor de Comunicação Social da PMF tinham como meta ampliar a visibilidade das ações do poder público municipal. Ações que envolveram o aumento dos recursos humanos da Coordenadoria de Comunicação Social (CCS); fortalecimento da área de assessoria de imprensa e relações públicas; incremento dos investimentos em propaganda, através da compra de espaço publicitário na mídia comercial; autonomia no desenvolvimento de publicações e veículos próprios de comunicação; profissionalização e padronização dos atos públicos do poder municipal, dentre outros.

Além disso, como já afirmado, o governo municipal é bem mais próximo dos seus governados do que as outras instâncias de poder – como os poderes executivos estaduais ou federais, por exemplo –, o que naturalmente amplia a



visibilidade de suas ações na esfera pública, tendo em vista que muitas delas trazem impacto direto ou imediato na vida dos moradores da cidade. O que preocupa os governos é justamente de que forma se dá esta visibilidade – Positiva? Negativa? –, mas isso não depende apenas dos esforços dos departamentos de comunicação estatal.

Já a visibilidade da **Defensoria Pública do Rio Grande do Sul (DP-RS)** na mídia é ainda bastante restrita se comparada com outras instituições da Justiça, como o próprio Ministério Público. É possível considerar que contribui o fato de que a população atendida pela DP-RS ser aquela que está à margem não só econômica e socialmente, mas também midiaticamente. São grupos vulneráveis, historicamente preteridos pela mídia nacional. Mas é preciso reconhecer a inserção midiática cada vez maior do popular (apontado por estudos de comunicação no Brasil sobretudo a partir dos anos 2000) e da ascensão da nova classe média a partir do governo do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, constituindo novo mercado consumidor e alvo para anunciantes. Assim, embora restrita, a visibilidade 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 mostra relatório de clipping encomendado pela Associação dos Defensores Públicos do Rio Grande do Sul ao qual tivemos acesso).

Fora da esfera midiática, há um número crescente de atendimento à população pela DP-RS nos últimos anos: segundo relatório da instituição, em 2007 foram 351.447 atendimentos e, em 2014, esse número saltou para 551.339. Assim, há uma experiência de um número cada vez maior de cidadãos que têm seus direitos privados acolhidos publicamente pela DP e requisitados na esfera judicial, reclamando sua validade possivelmente violada. Vemos, a partir da experiência desses indivíduos, a constituição de uma memória cidadã, que referencia a validade de direitos que, sem os serviços da Defensoria Pública, não poderiam ser reclamados pela população vulnerável.

## 4.2. Credibilidade

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.

Para abordar as estratégias da **Prefeitura de Fortaleza** em busca de credibilidade, é importante resgatar o que afirma Weber (2006, p. 127) quando lembra que “a política tem meios e investimentos sofisticados para se comunicar, para obter visibilidade, mas é no espaço público da mídia que essa visibilidade provoca credibilidade”. Ou seja, não basta que o poder público fale de si, mas é igualmente necessário que esta fala seja coerente, encontre respaldo na realidade e seja reforçada pelo discurso midiático para que possa criar vínculo com os cidadãos.

Neste sentido, podemos citar, como principais ações desenvolvidas pela Prefeitura de Fortaleza, no período analisado, o estreitamento das relações com a imprensa e o fortalecimento das ações de *accountability*, neste último destacando-se a criação de um novo portal da PMF na internet com foco na transparência e cumprimento das diretrizes de Lei de Acesso à Informação.

No caso da **Defensoria Pública**, vemos seu reconhecimento relacionado à experiência do atendimento pelo cidadão e do discurso institucional assumido pelos defensores e demais servidores nesse trabalho. É quando a pessoa 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, que ela passa a reconhecer a Defensoria Pública tal como legitimada pela Constituição: uma instituição indispensável à justiça e, portanto, necessária ao sistema democrático, ao permitir que todos possam acessá-la. 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.

Outra prática importante da DP-RS para a credibilidade é a existência da Ouvidora, cujo ocupante deve ser membro da sociedade civil, convidada a apresentar seus candidatos ao cargo em edital público lançado periodicamente.

### **4.3. Autonomia**

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.

No caso da **Prefeitura de Fortaleza**, foi criado um novo portal na internet, no qual eram disponibilizadas todas as informações relativas às ações do poder público municipal bem como todos os produtos de comunicação produzidos pela CCS, como materiais impressos; campanhas publicitárias; programas de rádio e TV etc.

Além disso, foram desenvolvidas diversos veículos próprios para comunicar-se diretamente com a população, como os jornais das regionais; cartilhas e manuais; o guia mensal Cultura de Bolso, contendo a programação gratuita oferecida pela Prefeitura; as edições da Revista do Servidor; os jornais específicos de secretarias e a revista Farol – esta uma publicação que apostou no formato de grandes reportagens e textos narrativos próximos da crônica para contar a cidade através das histórias de vida de seus moradores.

A Prefeitura também criou a TV Sala de Espera, um programa em vídeo com notícias, entrevistas e reportagens sobre a cidade de Fortaleza, bem como campanhas educativas, vídeos institucionais e documentários, que era veiculado em TVs e monitores instalados nas salas de espera dos serviços municipais como postos de saúde, centros de atenção psicossocial (CAPS), secretarias ou órgãos municipais com atendimento ao público. Ao final do governo, a TV Sala de Espera contava com 61 pontos de transmissão na cidade.



Já a **Defensoria Pública do RS** está em processo de estruturação tanto no que diz respeito a recursos materiais quanto humanos, havendo comarcas do RS 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 DP-RS e passa a ser adotada em seu novo site, lançado concomitantemente, e na identificação de suas sedes e materiais. Outro indicativo do esforço de estruturar a comunicação da instituição é 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.

#### **4.4. Relacionamento direto**

Diz respeito 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.

Neste sentido, a **Prefeitura de Fortaleza**, através da CCS, promoveu eventos voltados para a participação da sociedade civil organizada, nas áreas de rádios, jornais, webtvs e sites comunitários, a fim de receber colaborações para suas diretrizes de atuação. Em outubro de 2006, foi realizado o *I Seminário de Comunicação Popular – A Comunicação que Queremos* e, em outubro de 2009, a *1ª Conferência Municipal de Comunicação*, cujas deliberações, publicadas em anais oficiais e com distribuição ao público interessado, balizou as principais decisões adotadas pela CCS daí por diante.

Outros canais para participação e debate foram criados na cidade de Fortaleza. No primeiro ano do período de governo analisado, 2005, foi instituído o Orçamento Participativo (OP), instrumento que permite a participação direta da



população na preparação, deliberação orçamentária e acompanhamento das obras e serviços realizados pelo governo municipal. Além disso, nos anos seguintes, outros instrumentos de aprimoramento dos processos participativos foram desenvolvidos, como o Plano Plurianual Participativo (PPaP); o Plano Diretor Participativo (PDP); a convocação de conferências municipais em diversas áreas e a criação dos Conselhos Municipais e da Coordenadoria da Participação Popular.

É importante destacar ainda que a Prefeitura já contava com o serviço de ouvidoria funcionando em espaços descentralizados e através de atendimento telefônico antes da gestão analisada. O que se verificou foi a ampliação do acesso a esse serviço, a partir de 2005, com a criação de um espaço próprio para a ouvidoria no portal da Prefeitura na internet e a criação de perfis oficiais nas principais redes sociais da época, com a contratação de uma equipe de profissionais voltada para acompanhar e responder às demandas recebidas também a partir destes canais.

No caso da **Defensoria Pública do RS**, é possível apontar o relacionamento direto como sua principal estratégia de comunicação, empreendida pelos servidores e defensores nos quase 600 mil atendimentos anuais. Colocar-se em comunicação com a população atendida é pressuposto para a prestação do serviço jurídico, que começa na narrativa dos problemas ou requisição de direitos. Considerando que no processo judicial a pessoa não pode falar por si mesma, mas deve fazê-lo por meio de advogado/defensor indicado para tanto (grosso modo, desconsiderando por exemplo o trâmite dos juizados especiais), há a constituição de um novo lugar de fala na Defensoria. O defensor público é investido da representação jurídica, e portanto simbólica, daquele cidadão de direitos e deveres diante do Estado.

#### **4.5. Propaganda**

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.

Na **Prefeitura de Fortaleza**, o setor de publicidade e propaganda respondia pelo planejamento, acompanhamento de criação e veiculação na mídia das campanhas publicitárias que envolvia desde campanhas educativas (sobre temas como trânsito, meio ambiente, direitos humanos etc); de divulgação de serviços (como matrícula escolar, vacinação, alterações no serviço de transporte público), àquelas de promoção das ações governamentais (como inaugurações, criação de novos serviços ou obras).

Aqui, um dos destaques do período analisado foi a aposta na veiculação sistemática, durante o segundo mandato (2009-2012), de programas e anúncios em TVs, rádios e jornais locais intitulados “Fortaleza Cada Vez Melhor”, que tinha por objetivo fazer propaganda das ações da gestão. Nas mídias eletrônicas (TV e rádio), eram programas semanais com um minuto de duração. Nos jornais impressos, com anúncios de meia página. O tema era sempre uma ação recente do governo, pois o objetivo estratégico era reforçar – ou disputar a versão – da cobertura feita pela mídia.

Já para a **Defensoria Pública**, se o relacionamento direto é sua estratégia mais forte, o acionamento da propaganda é a mais rara delas, o que pode ser explicado pela restrição orçamentária da Instituição e pela própria tradição dos sistemas de comunicação do Judiciário de fazer menor investimento nessa área em relação ao que fazem os demais poderes.

#### **4.6. Imagem Pública**

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, passaporte de ingresso na disputa eleitoral” (WEBER, 2011, p. 115).

Assim é que, para a **Prefeitura de Fortaleza**, a busca pela imagem pública favorável é ao mesmo tempo meta e desafio constante, posto que não há como falar em imagem pública alcançada e consolidada. Ela será sempre fruto de um processo dicotômico de aceitação e recusa, construção e desconstrução, compreensão e incompreensão por parte do cidadão/eleitor a quem se deseja conquistar. Como soma das demais estratégias, a complexidade encontra-se exatamente na dificuldade de aferir esta imagem – o que, quando possível, permitiria reforçar ou ajustar condutas nas estratégias adotadas.

No caso da Prefeitura, os principais instrumentos utilizados com este intuito foram o acompanhamento permanente das interações com os perfis institucionais da PMF nas redes sociais e, ao mesmo tempo, a realização periódica de pesquisas qualitativas e quantitativas de avaliação de governo.

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, importa na medida que se constitui como patrimônio para a necessária negociação da DP-RS junto ao legislativo, para a criação de leis que lhe garantam orçamento, pessoal e estrutura e junto ao poder executivo, que as coloca em prática.

A esse respeito, apontamos o resultado da 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. Nela, a Defensoria Pública apareceu como 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.

Abaixo, organizados na Tabela 1, consolidamos os principais aspectos identificados nas estratégias de comunicação pública das duas instituições analisadas:

**TABELA 1: Estratégias de Comunicação Pública na PMF e DP-RS**

<b>Instituições</b> <b>Estratégias</b>	<b>Prefeitura Municipal de Fortaleza</b>	<b>Defensoria Pública do Rio Grande do Sul</b>
<b>Visibilidade</b>	Assessoria de Imprensa; propaganda; publicações próprias; relações públicas; eventos.	Assessoria de Imprensa; expansão dos atendimentos.
<b>Credibilidade</b>	Ações de accountability.	Experiência ativa na justiça; Ouvidoria.
<b>Autonomia</b>	Publicação de jornais; revistas; cartilhas; manuais; guias; programas de TV e webtv; novo site.	Identidade visual; novo site; criação do Conselho de Comunicação.
<b>Relacionamento Direto</b>	Portal na Internet; redes sociais; ouvidorias; conferências municipais; conselhos municipais; instrumentos de participação direta (OP; PPaP; PDP).	Atendimento como base da prestação de serviço; experiência assistida na esfera jurídica.
<b>Propaganda</b>	Compra de espaços publicitários em rádios, TV e jornais impressos.	Não faz uso dessa estratégia.
<b>Imagem Pública</b>	Acompanhamento das Redes Sociais; pesquisas qualitativas e quantitativas.	Pesquisa qualitativa e quantitativa (realizada pelo TCE-RS)

Após a análise dessas estratégias nas duas instituições, é possível enxergar os mecanismos através dos quais a promoção da comunicação pública relaciona-se intrinsecamente com aqueles elementos qualificadores da democracia propostos por Bobbio: visibilidade ou transparência do poder; liberdade de associação; liberdade de opinião e participação. Em outras palavras, a passagem de uma democratização

do estado para a democratização da sociedade, conforme propõe o filósofo, encontra, aqui, alguns elementos potencializadores que merecem reconhecimento e atenção.

Reconhecimento na medida em que permitem aos cidadãos do estado democrático acessarem as instâncias do poder político para ocupar um lugar que vai além do papel de mero espectador ou beneficiário das políticas públicas, oportunizando sua liberdade de opinião, expressão e participação efetiva.

E, igualmente, merece atenção, pois a consecução dessas estratégias está imbuída não apenas do espírito de promoção do interesse público, mas carrega consigo, nas próprias estruturas e lógicas dessas instituições, o tensionamento provocado por interesses privados, que podem ser identificados mais facilmente em uma estratégia do que em outra – como, por exemplo, no uso da propaganda pela Prefeitura de Fortaleza -, mas certamente estão presentes, ainda que latentes, em todo o fazer comunicacional que ambas promovem.

## 5. Considerações finais

Nosso caminho analítico para as práticas de comunicação pública da Prefeitura de Fortaleza e da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul partiu da base teórica condensada por Esteves (2011) na *estrutura normativa da comunicação pública* – o que nos vincula ao reconhecimento do potencial ético-normativo desse conceito relacionado aos aspectos da publicidade ou acessibilidade, discutibilidade e racionalidade dos processos de comunicação da esfera pública.

Dessa forma, a democracia é encarada como sistema político pressuposto para a comunicação pública, uma vez que a ambas são caros valores como igualdade, autonomia, liberdade de opinião e métodos como participação, inclusão, debate e transparência. Por isso, a promoção da comunicação pública é um desafio das democracias, que devem permitir sempre a pluralidade, a participação social e o debate público.

Defendemos que, ao promover a comunicação pública como viabilizadora da participação e do debate público, qualifica-se a própria democracia. No que tange aos aspectos mais factuais, a adoção de estratégias de comunicação pública é via possível para a rota de democratização da sociedade apontada por Bobbio, em que passamos da democracia na esfera política para a democracia na esfera social.

Nas estratégias adotadas pelas duas instituições em análise neste artigo, percebemos como resultados um maior acesso às informações; a abertura de novos espaços de fala, de experiência cidadã e de exercício de direitos; a adoção de práticas de transparência, ouvidoria e *accountability* e a formação de vínculos mais próximos da população com o Estado.

Não há dúvidas, como aponta Weber, que esses acionamentos estratégicos são motivados também por interesses privados. Mas as práticas enumeradas denotam, sobretudo, a promoção de sentidos públicos e é exatamente esse movimento de afirmação do público que reposiciona o privado, movimento esse que acentua as qualidades éticas e normativas da comunicação pública como possibilidade de realização de uma sociedade mais democrática.

## 6. Referências

BOBBIO, Norberto. Democracia. In: BOBBIO, N., MATTEUCCI, N., PAQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 13ª ed., 2010.

\_\_\_\_\_. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

\_\_\_\_\_. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: 1988  
Disponível em: <http://bit.ly/1dFiRrW>. Acesso em: 16/03/2015.

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



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.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada:** o debate contemporâneo. São Paulo: Editora Ática, 1994.

WEBER, Maria Helena. 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.

\_\_\_\_. Na Comunicação Pública, a captura do voto. **LOGOS27: Mídia e Democracia.** Rio de Janeiro, ano 14, p. 21-42, 2º semestre de 2007.

\_\_\_\_. Visibilidade e Credibilidade: Tensões da Comunicação Política. In: MAIA, Rousiley Celi Moreira; CASTRO, Maria Céres Pimenta Spínola. **Mídia, esfera pública e identidades coletivas.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.