



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**CARLOS MARCELLO MARREIRO SOARES**

**COMUNICAÇÃO PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL:**  
**AVALIAÇÃO DO ESCRITÓRIO FREI TITO DE ALENCAR (EFTA)**

**FORTALEZA**

**2025**

CARLOS MARCELLO MARREIRO SOARES

COMUNICAÇÃO PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL:  
AVALIAÇÃO DO ESCRITÓRIO FREI TITO DE ALENCAR (EFTA)

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (UFC) como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Avaliação de políticas públicas.

Orientador: Prof. Dr. David Moreno  
Montenegro

FORTALEZA

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

- S653c      Soares, Carlos Marcello Marreiro.  
              Comunicação pública e participação social : avaliação do Escritório Frei Tito de Alencar (EFTA) / Carlos Marcello Marreiro Soares. – 2025.  
              130 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2025.  
              Orientação: Prof. Dr. David Moreno Montenegro.
1. Políticas públicas. 2. Comunicação pública. 3. Direito à comunicação. 4. Escritório Frei Tito de Alencar. 5. Participação social. I. Título.

CDD 320.6

---

CARLOS MARCELLO MARREIRO SOARES

COMUNICAÇÃO PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL:  
AVALIAÇÃO DO ESCRITÓRIO FREI TITO DE ALENCAR (EFTA)

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (UFC) como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Avaliação de políticas públicas.

Aprovado em: 02/07/2025.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. David Moreno Montenegro  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Profª Drª. Milena Marcintha Alves Braz  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Profª Drª. Helena Martins do Rêgo Barreto  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

## **AGRADECIMENTOS**

A trajetória entre o ingresso no Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, em 2022, e este projeto de qualificação, finalizado em dezembro de 2024, foi recheada de contribuições, aprendizados e superações. Minha gratidão a todas as pessoas que me apoiaram neste processo e que, direta e indiretamente, permitiram que eu ampliasse minha formação humanista como profissional e cidadão.

Não há como iniciar sem um sentimento de gratidão a Deus, ao universo e a todas as energias que me conduziram até aqui. O acaso, a sorte, todos esses elementos que fogem ao racional, têm o propósito de nos colocar frente a frente a oportunidades.

À minha família, pelo apoio incondicional nos estudos, desde a infância até todas as formações a que me proponho até hoje.

Ao meu companheiro Mateus, pela paciência e escuta sensível.

Aos amigos e amigas do Jornalismo, do Teatro, da vida sempre incentivadores.

Ao meu orientador, Prof. Dr. David Moreno Montenegro, pelo olhar atento e generoso. Os direcionamentos foram esclarecedores para minha condução até aqui.

Aos professores e colegas de turma que fizeram parte dessa jornada de MAPP. Em especial, aos amigos Juliana, Everton e Arimateia - nosso quarteto de motivação. Passamos por momentos desafiadores, mas sem deixarmos o desânimo vencer.

À universidade pública, onde me graduei e tornei-me mestre. Lugar de servidores públicos comprometidos com a ciência e com a educação.

“A sociedade brasileira está polarizada entre a carência absoluta das camadas populares e o privilégio absoluto das camadas dominantes e dirigentes” (Chauí, 2001, p.97).

## RESUMO

O Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar (EFTA) é um órgão da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (Alece) que presta assistência jurídica em casos coletivos de violação de direitos humanos. Fundado em 2000, é fruto da luta histórica na área de direitos humanos em Fortaleza/CE envolvendo universidades, estudantes e movimentos sociais. Nessa interlocução com a sociedade civil organizada, partimos da pergunta: como um órgão público que atua na defesa dos direitos humanos compreende a área de comunicação? Considerando esse contexto, a presente pesquisa tem o objetivo geral de avaliar a assessoria de comunicação do Escritório Frei Tito enquanto prática profissional intermediadora das relações entre política pública e atores sociais. Os objetivos específicos são: analisar em que nível as ações da assessoria de comunicação do EFTA dialogam com características de comunicação pública; avaliar como implementadores do EFTA compreendem a área profissional da assessoria de comunicação inserida na política pública; e pesquisar a percepção de usuários sobre a comunicação realizada pelo EFTA e o fomento à participação. De abordagem qualitativa, este estudo adota a perspectiva da avaliação em profundidade (Rodrigues, 2008), a qual norteia as análises de conteúdo, de contexto e da trajetória da assessoria de comunicação na conjuntura geral da política pública. A coleta de dados compreende os métodos pesquisa documental, pesquisa bibliográfica, observação e entrevistas. Os resultados obtidos evidenciam que o trabalho da assessoria de comunicação tem foco na divulgação de ações e serviços do EFTA, buscando conferir transparência e acesso a informações, mas sem incentivo à participação social e desalinhado de uma concepção mais ampla de direito à comunicação. A assessoria não dispõe de regulamentação interna e de uma política de comunicação, o que contribui para o caráter informal e sujeito à descontinuidade dos serviços devido a mudanças de gestão em uma casa legislativa. Além disso, a área não tem intercâmbio com as comunidades nos bairros. Os implementadores do EFTA veem a importância de comunicar sobre direitos humanos, de reforçar a atuação do escritório e de dialogar com a sociedade, embora pontuem carências na organização funcional da assessoria. Para os usuários entrevistados, a comunicação é o processo estabelecido entre o escritório e os movimentos sociais nos territórios, enquanto a assessoria está nas publicações de rede social.

**Palavras-chave:** políticas públicas; comunicação pública; direito à comunicação; Escritório Frei Tito de Alencar; participação social.

## ABSTRACT

The Frei Tito de Alencar Human Rights and Popular Legal Advice Office (EFTA) is an agency of the Ceará State Legislative Assembly (Alece) that provides legal assistance in collective cases of human rights violations. Founded in 2000, it is the result of a historic struggle in the area of human rights in Fortaleza/CE involving universities, students and social movements. In this dialogue with organized civil society, we start with the question: how does a public agency that works in the defense of human rights understand the area of communication? Considering this context, the general objective of this research is to evaluate the communications consultancy of the Frei Tito Office as a professional practice that mediates relations between public policy and social actors. The specific objectives are: to analyze to what extent the communications consultancy of EFTA dialogues with concepts of public communication; to evaluate how EFTA implementers understand the professional area of communications consultancy inserted in public policy; and to research the perception of users about the work of communications and the promotion of participation and dialogue. With a qualitative approach, this study adopts the perspective of in-depth evaluation (Rodrigues, 2008), which guides the analyses of content, context and the trajectory of communications consultancy in the general context of public policy. Data collection includes the methods of documentary research, bibliographic research, observation and interview. The results obtained show that the work of the communications department focuses on publicizing EFTA's actions and services, seeking to provide transparency and access to information, but without encouraging social participation and misaligned with a broader concept of the right to communication. The department does not have internal regulations or a communications policy, which contributes to the informal nature and is subject to discontinuity of services due to changes in management in a legislative house. In addition, the department does not have any exchange with the communities in the neighborhoods. EFTA's implementers see the importance of communicating about human rights, strengthening the office's performance and dialoguing with society, although they point out deficiencies in the functional organization of the department. For the users interviewed, communication is the process established between the office and the social movements in the territories, while the consultancy is in the social network publications.

**Keywords:** public policies; public communication; right to communication; Frei Tito de Alencar Office; social participation.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Edifício Deputado Francisco das Chagas Albuquerque está situado na Avenida Pontes Vieira, área nobre da capital cearense .....	58
Figura 2 - Quadros e placa na entrada do EFTA evidenciam inspirações de atuação .....	59
Figura 3 - Equipe do Tribunal Popular dos Agrotóxicos organiza mesa para evento .....	64
Figura 4 - Divulgação prévia do evento no perfil do EFTA nas redes sociais .....	65
Figura 5 - Sequência de publicações do EFTA nas redes sociais destacam momentos do Tribunal Popular dos Agrotóxicos .....	66
Figura 6 - Publicação no instagram do EFTA .....	67
Figura 7 - Reportagem no <i>site</i> da Alece destaca participação do EFTA .....	67

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Expressões que, historicamente, aproximavam-se do conceito de comunicação pública no Brasil .....	22
Quadro 2 - Breve resumo da presença da liberdade de expressão em normas nacionais e internacionais .....	28
Quadro 3 - Resumo de abordagens sobre participação dos cidadãos e definições .....	36
Quadro 4 - Proposta de avaliação em profundidade alinhada aos objetivos específicos .....	46
Quadro 5 - Perfil dos sujeitos da pesquisa e justificativa de escolha .....	49
Quadro 6 - Pautas em instrumentos de entrevista por sujeito pesquisado e data de realização .....	54
Quadro 7 - Linhas de atuação e atividades desempenhadas pelo EFTA .....	61

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO: POLÍTICAS PÚBLICAS, COMUNICAÇÃO PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL .....</b>	<b>17</b>
<b>2.1</b>	<b>Compreensões e breve histórico sobre políticas públicas .....</b>	<b>17</b>
<b>2.1.1</b>	<i>Abordagens sobre avaliação de políticas públicas no Brasil .....</i>	<i>20</i>
<b>2.2</b>	<b>Comunicação pública: breve resumo sobre a evolução do conceito no Brasil .....</b>	<b>22</b>
<b>2.3</b>	<b>Direito humano à comunicação .....</b>	<b>25</b>
<b>2.3.1</b>	<i>Formulação e disputa em torno dos direitos humanos .....</i>	<i>26</i>
<b>2.3.2</b>	<i>Reconhecimento da comunicação como direito: do individual ao coletivo .....</i>	<i>27</i>
<b>2.3.3</b>	<i>Concentração midiática, sistema privado e foco na comunicação estatal: obstáculos ao direito à comunicação no Brasil .....</i>	<i>30</i>
<b>2.4</b>	<b>Sociedade com vez e voz: participação social como fortalecimento da comunicação .....</b>	<b>33</b>
<b>2.4.1</b>	<i>Participar: do que estamos falando? .....</i>	<i>34</i>
<b>2.4.2</b>	<i>Participação e comunicação .....</i>	<i>38</i>
<b>2.4.3</b>	<i>Por que participar: alguns fatores concorrentes para desigualdades no Brasil .....</i>	<i>41</i>
<b>2.3.3.1</b>	<i>Dependência externa econômica .....</i>	<i>42</i>
<b>2.3.3.2</b>	<i>Escravidão e racismo estrutural nas relações .....</i>	<i>42</i>
<b>3</b>	<b>PERSPECTIVA AVALIATIVA E PERCURSO METODOLÓGICO ...</b>	<b>45</b>
<b>3.1</b>	<b>A perspectiva avaliativa .....</b>	<b>45</b>
<b>3.2</b>	<b>Perspectiva metodológica: abordagem, caracterização do universo, sujeitos da pesquisa, coleta e análise de dados .....</b>	<b>48</b>
<b>3.2.1</b>	<i>Sobre a abordagem .....</i>	<i>48</i>
<b>3.2.2</b>	<i>Sobre o universo e sujeitos da pesquisa .....</i>	<i>49</i>
<b>3.2.3</b>	<i>Sobre a coleta dos dados .....</i>	<i>51</i>
<b>3.2.3.1</b>	<i>Dos instrumentos de coleta .....</i>	<i>52</i>
<b>3.2.4</b>	<i>Análise dos dados .....</i>	<i>55</i>
<b>4</b>	<b>ANÁLISE DE CONTEÚDO E DE CONTEXTO DA POLÍTICA PÚBLICA: FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO .....</b>	<b>57</b>
<b>4.1</b>	<b>Sobre o Escritório Frei Tito de Alencar .....</b>	<b>57</b>

4.1.1	<i>Regulamentação e bases conceituais: análise de conteúdo da política .....</i>	60
4.1.2	<i>A assessoria de comunicação do EFTA .....</i>	62
4.2	<b>Contexto do EFTA: pioneirismo e mobilização coletiva por direitos .....</b>	69
4.2.1	<i>Início do trabalho de comunicação no EFTA e configurações ao longo do tempo .....</i>	74
5	<b>TRAJETÓRIA: COMO IMPLEMENTADORES E USUÁRIOS COMPREENDEM A COMUNICAÇÃO DO EFTA .....</b>	77
5.1	<b>A percepção dos implementadores sobre a assessoria de comunicação ..</b>	77
5.2	<b>Voz dos usuários: por uma comunicação ainda mais presente .....</b>	81
6	<b>PARTICIPAÇÃO SOCIAL E COMUNICAÇÃO PÚBLICA COMO CATEGORIAS E DIÁLOGO COM A CONJUNTURA .....</b>	86
6.1	<b>Comunicação pública .....</b>	86
6.1.1	<i>Transparência .....</i>	86
6.1.2	<i>Acesso .....</i>	88
6.1.3	<i>Interação .....</i>	90
6.1.4	<i>Social .....</i>	92
6.1.5	<i>Comunicação pública ou estatal: como se mostra a assessoria de comunicação do EFTA .....</i>	93
6.2	<b>Participação social .....</b>	95
6.3	<b>Da comunicação que temos à comunicação que desejamos: desafios e sugestões .....</b>	99
7	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	104
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	109
	<b>APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE) .....</b>	117
	<b>APÊNDICE B - ROTEIRO ENTREVISTA JORNALISTA DO EFTA .....</b>	119
	<b>APÊNDICE C - ROTEIRO ENTREVISTA COORDENAÇÃO DO EFTA .....</b>	121
	<b>APÊNDICE D – ROTEIRO ENTREVISTA PRESIDÊNCIA DO EFTA .....</b>	122
	<b>APÊNDICE E - ROTEIRO ENTREVISTA INSTITUIÇÕES / MOVIMENTOS USUÁRIOS DO EFTA .....</b>	123

<b>APÊNDICE F - ROTEIRO ENTREVISTA EX-PRESIDÊNCIA DO EFTA .....</b>	<b>124</b>
<b>APÊNDICE G – MODELO CARTA DE APRESENTAÇÃO DA PESQUISA .....</b>	<b>125</b>
<b>ANEXO A - LEI N° 14.922, DE 24.05.11 (D.O.E. de 02.06.11) .....</b>	<b>127</b>
<b>ANEXO B - RESOLUÇÃO N°698, de 31 de outubro de 2019 .....</b>	<b>129</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Políticas públicas materializam-se por meio de programas, serviços e projetos direcionados aos cidadãos, buscando promover mais equidade. Seja para incidir sobre um problema de natureza pública, seja resultante do confronto entre interesses diversos das camadas sociais, falar de política pública é dissertar sobre contradições e diversidades estruturais da sociedade.

O Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar (EFTA) é um órgão público criado para combater violações de direitos humanos no Ceará e vinculado à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (Alece). Criado no ano 2000, trata-se de uma iniciativa pioneira no Brasil no que se refere à assistência jurídica ofertada dentro de uma casa legislativa.

Longe de ser uma benesse ou uma formulação originada exclusivamente de gabinetes, o EFTA é uma experiência forjada na luta coletiva pela efetivação dos direitos humanos em Fortaleza/CE. Nasce de um contexto de debates entre universidades, estudantes e movimentos sociais da capital cearense sobre garantias fundamentais para a sociedade. No processo de redemocratização brasileira, desencadeado com o fim da Ditadura Militar (1964-1985), grupos e coletivos cearenses mobilizaram-se em prol da proposta de um escritório de direitos humanos, em um cenário histórico de violações e extremos sociais.

O Escritório Frei Tito, como também é popularmente conhecido, tem mais de duas décadas de atuação junto à sociedade civil organizada, a qual foi basilar não somente para a criação dessa política pública, mas também para o seu fortalecimento e resistência ao longo dos anos - nesse período, houve encerramento de atividades do escritório sem diálogo com a população, gerando forte reação dos movimentos sociais e a consequente retomada com nova regulamentação. Os coletivos e grupos atendidos mantêm vigilância para reivindicar melhorias e a continuidade em face de mudanças de gestão no órgão que possam representar ameaças de enfraquecimento institucional.

A proximidade do EFTA com movimentos sociais relaciona-se diretamente à assessoria jurídica popular, perspectiva do Direito que propõe uma atuação para além do peticionamento ao Poder Judiciário: a reparação do direito, segundo esta base de pensamento, vem da construção coletiva, principalmente levando em conta as vivências dos sujeitos nos territórios, atores sociais com conhecimento necessários para repensar estratégias de superação de violações. Há também um incentivo a ações de educação popular em direitos humanos, além da articulação interinstitucional.

O EFTA tem na equipe de advogados e advogadas um canal direto com a população. Os profissionais atuam em áreas consideradas cruciais, como direito à cidade, à justiça ambiental, à vida, à não-discriminação e dos povos tradicionais. O escritório ganhou nova sede em 2024, no município do Crato, região do Cariri, ampliando sua capilaridade em uma área populosa do estado do Ceará.

Como necessidade de transparência e de reforço positivo da imagem perante a população, o EFTA passa a divulgar suas ações através de uma assessoria de comunicação, implementada em 2021. Antes disso, houve tentativas de dotar o escritório desse serviço, que levasse ao público informações sobre o trabalho do EFTA, todas descontinuadas devido a ausências de oficialização e de entendimento estratégico sobre o papel da comunicação aliado à atuação da política pública.

Partimos da concepção de comunicação pública a partir de atividades de comunicação institucional sob responsabilidade de assessorias e núcleos de comunicação inseridos no contexto de órgãos públicos. Segundo Kunsch (2020), a comunicação institucional é um processo dedicado a construir credibilidade e influência político-social, trabalhando com atributos como imagem, identidade e reputação diante dos diversos públicos. Por intermédio dela, desenvolvem-se fluxos e tarefas comuns ao escopo da assessoria de comunicação, área que constitui nosso objeto avaliativo na política pública EFTA.

A relevância desta pesquisa ampara-se na reflexão que deve ser feita acerca do papel da comunicação institucional profissional dentro de uma política pública. Partimos do questionamento central: como um órgão público que atua na defesa dos direitos humanos compreende a área de comunicação? Essa interrogação vem de duas motivações: uma pessoal, diante da consciência crítica de que é preciso valorizar e fortalecer a garantia de direitos humanos no Ceará e no Brasil, diante de tantas vulnerabilidades que assolam as vivências de muitas pessoas; e uma profissional, com o interesse de refletir sobre as potencialidades de uma assessoria de comunicação alinhada a temas de direitos humanos e de que maneira o cidadão tem seu direito à comunicação respeitado e estimulado.

Esta pesquisa origina-se da experiência profissional vivenciada por este pesquisador entre 2018 e 2020, como jornalista integrante da equipe de comunicação da Defensoria Pública do Estado do Ceará. Naquele período, percebi gradativamente o significado prático de um trabalho de comunicação que vai além da divulgação de serviços, buscando a proximidade com as lideranças e valorizando a pauta da educação em direitos contextualizada com as desigualdades estruturantes da realidade brasileira. Foi também naquele momento que tive o primeiro contato com o EFTA, enquanto acompanhava audiências públicas ou atuações

extrajudiciais dos defensores públicos estaduais. Notei a semelhança de atuação de ambos os serviços de assistência judicial - em resumo, a defesa dos direitos de grupos sociais em situação de vulnerabilidade. Em 2022, ingresso na Assembleia Legislativa do Ceará como servidor público lotado na área de comunicação. A partir daí, interessa-me pesquisar se o EFTA também investe em uma comunicação de caráter público, que ultrapasse os limites da lógica excessivamente informativa, em uma direção mais democrática e emancipadora.

Compreendemos ainda a comunicação como direito humano, em uma perspectiva que vai além da dimensão individual de garantias como liberdade de expressão e acesso à informação. Nesse contexto, a comunicação é compreendida sob o viés coletivo, que envolve o direito de ser ouvido, de influir no debate público, de acessar as novas tecnologias e produzir conteúdos. Essa discussão ocorre globalmente desde os anos 1960 e tem como marco a publicação do documento “Um Mundo, Muitas Vozes” pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco), em 1980.

Além disso, entendemos a comunicação pública como um conjunto de práticas de comunicação que inserem o cidadão no centro desse processo (Duarte, 2009). Como prática profissional, reúne características como transparência, acesso e participação, compreendendo os diversos grupos sociais como corresponsáveis pela circulação de informações produzidas. No ambiente do serviço público, situamos esse trabalho no contexto das atividades exercidas pelas assessorias e núcleos de comunicação, como potenciais agentes catalisadores de um fluxo comunicacional mais plural e coletivo.

Se os usuários do EFTA buscam a reparação de um direito ao acessarem a política pública, interroga-se se o escritório tem práticas de comunicação pública que contemplem o incentivo à participação social, mecanismo que permite a luta por inclusão social.

Nesse sentido, nosso objetivo geral é avaliar o trabalho da assessoria de comunicação do Escritório Frei Tito de Alencar, enquanto prática profissional intermediadora das relações entre política pública e atores sociais. Para isso, elaboramos os seguintes objetivos específicos: analisar em que nível as ações da assessoria de comunicação do EFTA dialogam com características de comunicação pública; avaliar como implementadores do EFTA compreendem a área profissional da assessoria de comunicação inserida na política pública; e pesquisar a percepção de usuários sobre a comunicação realizada pelo EFTA e o fomento à participação.

A pesquisa que realizamos ampara-se na concepção de avaliação em profundidade (Rodrigues, 2008). Nesta abordagem, é proposto um estudo avaliativo que busque um olhar múltiplo sobre a política pública, dentro de um contexto e relacionada com atores sociais



envolvidos, bem como uma diversidade de métodos que deem conta da complexidade da realidade. A avaliação em profundidade propõe um trabalho de caráter contra-hegemônico, em contraposição à lógica manualista e ortodoxa dominante da avaliação de políticas públicas no Brasil, sedimentada em um viés de mercado, de indicadores de eficiência e eficácia e do custo-benefício.

Após esta introdução, temos a segunda seção deste estudo, na qual apresentamos o referencial teórico. Conceitos como políticas públicas, comunicação pública, direitos humanos e participação social balizam esta pesquisa. A partir do entendimento de política pública como um campo de diversidades e contradições, propomos um olhar para a evolução histórica desse instrumento de ação do Estado brasileiro, assim como para as visões sobre a avaliação de políticas públicas ao longo de alguns momentos do período republicano. Em seguida, trabalhamos com as acepções e usos da expressão comunicação pública e seu caráter de informar para a cidadania, atributo possível pela proximidade com o cidadão, além da perspectiva coletiva da comunicação como direito humano, que encontra obstáculos em um cenário brasileiro onde predomina um sistema de mídia privado e concentrado. Se falamos de coletividade em luta, trazemos o conceito de participação como mecanismo de enfrentamento às desigualdades, as quais têm origens que remontam a um passado nacional escravista e voltado ao acúmulo de capital pelas elites brasileiras.

O percurso metodológico e a perspectiva avaliativa são desenvolvidos na terceira seção. Conforme a avaliação em profundidade proposta por Rodrigues (2008), desenvolvemos três dimensões: análise de conteúdo, análise de contexto e trajetória da política pública. A metodologia está ancorada em uma abordagem qualitativa. Os sujeitos pesquisados são atores sociais da cidade de Fortaleza/CE que possuem relação com o EFTA: o presidente Renato Roseno de Oliveira, a coordenadora e a jornalista, representando os implementadores da política pública; o ex-presidente João Alfredo Telles Melo, para resgatar acontecimentos relativos à memória do escritório; e representantes do Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (Cedeca Ceará), da Frente de Luta por Moradia Digna (FLMD), do Instituto Terramar e do Mães da Periferia, instituições e movimentos usuários dos serviços e/ou parceiros na luta por direitos humanos. A inclusão destes atores sociais busca dar um caráter mais plural a esta avaliação, indo além dos muros da institucionalidade, o que se coaduna com a proposta de avaliação em profundidade. A coleta dos dados foi composta por pesquisa documental, pesquisa bibliográfica, observação e entrevistas. A análise dos dados foi feita por triangulação por métodos.

Na quarta seção, trazemos a análise de conteúdo e análise de contexto. Essas duas dimensões propõem um olhar tanto para a política pública EFTA, quanto para a assessoria de comunicação, relacionando o contexto do geral e o particular, com os desdobramentos de um sobre o outro.

A quinta seção aborda o conceito de trajetória (Gussi, 2008), que diz respeito a ressignificações pelas quais uma política pública passa no trâmite institucional. Nesta análise, propomos o enfoque na assessoria de comunicação do EFTA, nosso objeto avaliativo nesta pesquisa, para evidenciar os sentidos que implementadores e usuários dão à comunicação institucional produzida.

Na sexta seção, analisamos as categorias teóricas comunicação pública e participação social, estabelecendo um diálogo entre os dados coletados em campo e o referencial teórico. Ademais, trazemos aspectos sobre a conjuntura do ambiente em que o EFTA está inserido - e seus efeitos sobre a política pública e o trabalho da assessoria de comunicação. Dados empíricos, teoria e análise de conjuntura compõem a triangulação por métodos como análise de dados.

Por fim, na sétima seção, apresentamos as considerações finais deste estudo. Ressaltamos que não se tratam de conclusões fechadas, pois esta dissertação pode ser desenvolvida sob outros enfoques, envolvendo mais atores sociais e representando o potencial de incentivar o debate sobre o papel da comunicação em uma política pública da área de direitos humanos.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO: POLÍTICAS PÚBLICAS, COMUNICAÇÃO PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

Apresentamos a seguir o referencial teórico que embasa esta pesquisa. São categorias que enriquecem a discussão e ajudam a compreender melhor temas como política pública, comunicação pública e participação social, estritamente ligados à análise aqui realizada.

O presente estudo ancora-se em uma concepção contra-hegemônica de avaliação de políticas públicas, a partir da compreensão do Estado como estrutura que emerge da contradição de classes. Poulantzas (1981) define Estado como uma condensação de forças sociais presentes na relação de classes, com materialidade própria, por meio de suas instituições e aparelhos. Os aparelhos estatais possuem relativa autonomia e podem sintetizar a disputa entre as classes sociais.

Esse tensionamento também está presente no conceito gramsciano de hegemonia, a serviço da classe dominante e disseminada pelo Estado não só por meios coercitivos, mas também no plano das ideias - denominada de dominação cultural. Esse processo de construção de consensos se dá a partir dos aparelhos de hegemonia, a exemplo dos partidos, igrejas, escolas, universidades e meios de comunicação.

São os agentes da hegemonia, os portadores materiais das ideologias que buscam consolidar apoios na sociedade civil, seja para manter a dominação, seja para contrariar seus pressupostos. Funcionam como caixas de ressonância de posições presentes nas pelejas ideológico-culturais. Nem sempre os aparelhos de hegemonia podem ser enquadrados apenas como privados, pois, em situações concretas, orbitam em torno do Estado, são sustentáculos de suas ideias e difusores do senso comum fixado pelo bloco de classes hegemônico e dirigente (Moraes, 2010, p.59).

A relação entre Estado e sociedade é dialética, contradições que se propagam na maneira como as políticas públicas são formuladas e implementadas no cotidiano.

### **2.1 Compreensões e breve histórico sobre políticas públicas**

Para Secchi (2015), políticas públicas são corporificadas por meio de programas, projetos, leis, campanhas, esclarecimentos, inovações, rotinas administrativas, decisões judiciais, investimento público direto, dentre outros. O autor situa a finalidade das políticas públicas no enfrentamento a um problema, pois “tratam do conteúdo concreto e do conteúdo

simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões" (Secchi, 2015, p.1).

A visão de que as políticas são pensadas para resolver um problema público apresenta um fator limitador, segundo Celina Souza (2006), para quem tal enquadramento “retira o embate em torno de ideias e interesses, deixando de lado aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões de governo” (p.6). Para a autora, as políticas públicas, enquanto área de estudo, têm caráter multidisciplinar, com aproximações com teorias de outras áreas, a exemplo da sociologia, da ciência política e da economia. Por essa razão, pesquisadores e pesquisadoras desses e outros campos apresentam interesse nas políticas públicas, contribuindo com avanços teóricos e empíricos.

Ao realizar um retrospecto do caráter das políticas públicas em cada período republicano do Brasil, Estenssoro (2013) defende que a ordem política define a forma de intervenção do Estado na promoção da justiça social. Segundo o autor, uma vez que há investimentos em infraestrutura e outras áreas, como educação, saúde, transporte e moradia, para a reprodução da força de trabalho, há “uma tensão contraditória entre os imperativos da reprodução do capital e as necessidades de reprodução da força de trabalho, que, por sua vez, se fazem presentes pela maior ou menor participação política democrática das massas no processo decisório” (Estenssoro, 2013, p. 12). Evidencia-se mais uma contribuição que registra a tensão, o conflito e as contradições no processo das políticas públicas.

Entender a relevância das políticas públicas no retrospecto histórico do Brasil é retornar à década de 1930, quando houve transformações econômicas e sociais relevantes. É o início do período em que Getúlio Vargas e seu grupo político interrompem a alternância de poder entre oligarcas paulistas e mineiros. Verifica-se uma postura estatal mais centralizada e menos reguladora, pois houve maior investimento na área econômica, sem qualquer transformação na estrutura social e na propriedade (Bacelar, 2003). O governo implanta a burocracia como modelo de administração pública, sob a justificativa de, supostamente, superar a corrupção e o nepotismo típicos do patrimonialismo.

Nos anos 1950, houve desenvolvimento no campo das políticas públicas, com forte corporativismo no Estado (Farah, 2016). A relação com os setores sociais é mediada pelo caráter populista estatal, que nesse período unifica a previdência, amplia a assistência médica e o ensino, porém não consegue ampliar os benefícios das leis trabalhistas, o que denota uma proteção social seletiva e fragmentada (Estenssoro, 2013).

Os anos 1980 marcam a redemocratização brasileira, com o fim da Ditadura Militar (1964-1985) e a crise do modelo desenvolvimentista. O Estado neoliberal vai influenciar, a

partir de então, no modelo de investimentos estatais, que passaram por um enxugamento, a partir da tese de um imperativo de economia de gastos e maior eficiência. No plano social, haverá um marco significativo com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que, dentre outras conquistas, vai oficializar a participação social no planejamento, implementação e controle das políticas públicas (Farah, 2016). A Carta Cidadã está inserida no contexto da Nova República, cujos governos democráticos que se seguem trarão características importantes quanto às políticas públicas, dentro de um contexto de alinhamento ao neoliberalismo global.

O início da década de 1990 marca o princípio da adoção, no Brasil, dos ditames neoliberais já em voga nos Estados Unidos e na Europa. Mesmo tardiamente, o Estado brasileiro vai iniciar seu alinhamento ao capital internacional financeirizado, fortalecendo o acúmulo de capital por setores primários da nossa economia, a partir da pauta exportadora (Carvalho, 2019). Tal processo ganha ainda mais força a partir de 1995, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso à presidência da República, que consolida a pauta neoliberal.

O cenário político também passará a conviver com maior participação social, graças à mobilização dos movimentos sociais e à regulamentação trazida pela Constituição Federal de 1988, que traz conceitos de cidadania e engajamento da sociedade no planejamento, execução e controle de políticas públicas (Estenssoro, 2013). A máquina pública registra uma reorganização institucional marcada por descentralização, com estados e municípios assumindo a responsabilidade pelas políticas sociais, antes centralizadas apenas na figura do governo federal (Arretche, 2002).

A agenda neoliberal pauta os países para que adotem a efetividade de suas ações dentro de uma lógica de redução do tamanho do Estado. Questiona-se, no entanto, como o Estado pode assegurar direitos, dentro das necessidades de uma sociedade marcada por desigualdades históricas, cortando gastos necessários à implementação de políticas públicas?

Caberia a esse Estado, em tese, o papel de liderança e inovação, e não ser chamado à ação apenas em momentos de crise econômica aguda. Mazzucato (2014) analisa, em um panorama mais contemporâneo, a figura do Estado empreendedor, em contraposição à propagação errônea de que o Estado é pesado e pouco adaptado aos desafios de investimento. Na realidade, segundo a autora, é o aparelho estatal que faz os investimentos mais arrojados, que cria a estrutura necessária para que os negócios - sobretudo a iniciativa privada - desenvolvam-se.

O protagonismo do Estado na formulação de políticas públicas, sem deixar de atender aos interesses de uma classe dominante e apoiadora da agenda neoliberal, vai permanecer nos governos democráticos do início do século XXI.

### ***2.1.1 Abordagens sobre avaliação de políticas públicas no Brasil***

De volta aos anos 1930, registram-se as primeiras atividades identificadas como análise de políticas públicas no Brasil. Esse primeiro momento é marcado por uma atuação “para subsidiar (ou para influenciar) o processo de política pública, em especial a tomada de decisão e a formulação de políticas, mas também a implementação e a avaliação” (Farah, 2016, p. 964), dentro do contexto de um Estado desenvolvimentista, focado em dinamizar a economia, o mercado interno e investir na industrialização. São objetivos que estiveram na ordem do dia da atividade estatal, e o Estado só adotou uma postura mais reguladora - mais aberta à participação da sociedade civil - para favorecer a acumulação de capital. Segundo Bacelar, “[...] no momento em que a opção é a industrialização, em que o operariado vai surgindo e em que é necessário definir as regras do jogo entre o trabalho e o capital, o Estado brasileiro aparece com força” (2003, p.3).

Em 1964, ano em que inicia a Ditadura Militar no Brasil, de fortes restrições aos direitos e liberdades civis, haverá o marco com a criação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) para fornecer subsídios ao planejamento das políticas públicas - bastante centralizadas no governo federal -, dentro de uma lógica de custo-benefício ditada pela influência norte-americana (Secchi, 2015).

Essa lógica neoliberal acirra-se ainda mais no final dos anos 1980 para o início dos anos 1990, quando a área de avaliação de políticas públicas ganha peso dentro do contexto da reforma do Estado na América Latina. No Brasil, a posição de dependência do país frente ao financiamento externo, representado pelas agências internacionais de fomento, indicava uma avaliação de caráter gerencialista, focada no custo-benefício (Rodrigues, 2008). Para Boullosa *et al.* (2020), a lógica manualista impera no Brasil no campo avaliativo das políticas públicas, com a abordagem tradicional de caráter quantitativista, focado na eficiência da política pública, isto é: quanto foi investido e quanto deu de retorno. Os autores argumentam pela visão contra-hegemônica da avaliação, que consiste em uma postura mais crítica por parte do avaliador. O resultado vem de problematizações, diálogo com os atores e aprendizado sobre a política.

Propostas criadas a partir de uma abordagem mais abrangente, densa e diversificada destacam-se quando se planeja uma avaliação de caráter contra-hegemônico, menos ditada por agências multilaterais internacionais e menos tecnicista. Dentre essas iniciativas, destacamos a avaliação que considera a experiência, proposta por Raul Lejano. Segundo o pesquisador, há um distanciamento natural entre a análise que se pretende fazer e o campo de aplicação, o que contribui para que se chegue a um resultado simplista e reducionista. A ideia sustentada por

Lejano (2012) é focar no contexto e na complexidade de situações políticas reais, em uma abordagem que considera conhecimentos, sentimentos e autoridades em uma dada situação política, com um olhar sobre a experiências dos diversos atores sociais como conhecimento válido, os quais corroboram para que a análise seja enriquecida em vários níveis.

Aqui tratamos contextos políticos como fenômenos que só podem ser compreendidos por alguém que os tenha experimentado. Perceba que isto é inteiramente compatível com os saberes pós-construcionistas deste livro - embora a experiência nos permita diferentes modos de alcançá-los, há, no entanto, uma realidade a ser acessada. A fenomenologia do *insight* e do aprendizado não são simplesmente construções alternativas a serem empregadas como um mero discurso. Em vez disso, esse conhecimento experiencial é a própria realidade. O que se precisa, segue-se, é uma analítica que possa trazer a diversidade e a riqueza dessa experiência e conectá-las firmemente ao processo político (Lejano, 2012, p. 210).

Léa Rodrigues (2008) propõe uma avaliação em profundidade de políticas públicas, abordagem que vai ao encontro de uma pesquisa avaliativa mais plural e problematizadora. A avaliação aprofundada de programas e projetos que compõem as políticas sociais busca ir além daquela embasada nos ditames das agências multilaterais de fomento. Enquadra-se no cerne de uma abordagem interpretativista, aproximada de áreas como a antropologia, e contrapondo-se à lógica linear dos modelos positivistas dominantes. Rodrigues elenca tópicos para que se construa uma avaliação em profundidade da política pública, quais sejam: análise de conteúdo do programa; análise de contexto da formulação da política; trajetória institucional do programa; e espectro temporal e territorial.

Ainda que falar em avaliação em profundidade possa expressar, num sentido metafórico, a imersão em uma particularidade do campo de investigação, saliento que o sentido aqui referido é o de abarcar a um só tempo as dimensões dadas tanto no sentido longitudinal – extensão no comprimento – como latitudinal – extensão na largura, amplitude. Assim, desta perspectiva, quanto mais mergulhamos na situação estudada, mais ampliamos o campo de investigação. Olhamos à frente e para os lados, acima e abaixo, porque a compreensão focada, direcionada, certamente a mais fácil, com certeza será sempre limitada (Rodrigues, 2008, p. 10).

A perspectiva da avaliação em profundidade norteia este estudo, na medida em que incentiva uma visão multidisciplinar, e nosso objeto avaliativo específico é a assessoria de comunicação do EFTA.

Mas por que investigar a comunicação institucional de uma política pública? Entendemos ser esta uma prática profissional relevante dentro de um programa. Segundo Maria Paula Bucci (2008), políticas públicas são arranjos institucionais complexos, cuja abrangência inclui regras, diretrizes e procedimentos que orientam a ação do poder público, além da

mediação que elas estabelecem entre atores sociais. Fica evidente, pois, que existe um espaço dinâmico para um intercâmbio entre o Estado - concretamente representado por seus órgãos e agentes - e setores da sociedade no âmbito de uma política pública.

Nesse sentido, propomos a seguir um olhar para aplicações da expressão comunicação pública no Brasil e de que forma seus referenciais auxiliam na compreensão acerca dos sentidos de uma assessoria de comunicação dentro de um órgão público. Trazemos, ainda, olhares sobre o direito à comunicação e de como se trata de uma defesa ainda incipiente no serviço público, situado em uma realidade onde predomina o sistema privado, comercial e concentrado de mídia.

## 2.2 Comunicação pública: breve resumo sobre a evolução do conceito no Brasil

A expressão comunicação pública, enquanto campo teórico e profissional, vem sendo pesquisada há algumas décadas no Brasil, pelo menos desde o final do século XX. Elizabeth Brandão (2006) analisa os diversos usos da expressão, a depender da localização geográfica, do(a) pesquisador(a) e/ou até mesmo do contexto. A autora reuniu cinco áreas do conhecimento e de atuação profissional que orbitavam em torno da acepção de comunicação pública - resumidamente apresentadas no quadro 1, a seguir -, com o propósito de gerar esclarecimentos e debates entre os agentes desse campo. Cada uma delas, em maior ou menor nível, relacionava-se com temas de interesse público, o que explicaria certa sinonímia no uso desses termos com a comunicação pública em alguns espaços.

**Quadro 1 - Expressões que, historicamente, aproximavam-se do conceito de comunicação pública no Brasil**

Áreas do conhecimento/atuação profissional	Abordagem
Comunicação Organizacional	Trata a comunicação de forma planejada e estratégica, visando construir uma identidade e uma imagem da instituição perante seus públicos.
Comunicação Científica	Cria canais para despertar o interesse do público para temas científicos, aproximando os assuntos da vida cotidiana.



Comunicação do Estado e/ou Governamental	Responsabilidade do Estado e/ou governo em estabelecer um fluxo comunicativo com a sociedade, promovendo o debate público.
Comunicação Política	Expressa ideias, crenças e posicionamentos políticos, por meio de instrumentos e técnicas da comunicação, de governos e partidos.
Comunicação da sociedade civil organizada	Também denominadas por Comunicação Comunitária ou Alternativa, reúne práticas e formas de comunicação desenvolvidas pelas comunidades e pelos membros do Terceiro Setor e de movimentos populares.

Fonte: Brandão (2006).

Uma das primeiras bibliografias utilizadas na área acadêmica do Brasil foi o livro *La Communication Publique*, de Pierre Zémor, trazido da França pela professora e pesquisadora Heloíza Matos para as aulas de pós-graduação na Universidade de São Paulo (USP)<sup>1</sup>. Após esse episódio, ocorreram traduções dessa obra e compartilhamento entre interessados em comunicação pública. A concepção de Zémor (1995) sustenta que o termo “diz respeito à troca e à partilha de informações de utilidade pública, assim como à manutenção do liame social cuja responsabilidade é incumbência das instituições públicas” (*apud* Brandão, 2006, p. 13). Portanto, reforça o caráter da comunicação como canal entre sociedade civil e Estado - sendo este o responsável por fomentar esse processo comunicativo através das instituições e órgãos públicos.

No que diz respeito à aproximação de comunicação pública com comunicação do Estado ou governamental, elencada no quadro 1, torna-se importante localizar a origem desse viés na realidade brasileira. Segundo Duarte (2014), a comunicação empreendida pelo Estado brasileiro em dois períodos ditatoriais específicos da história republicana - Estado Novo (1939-1945) e Ditadura Militar (1964-1985) - influenciou nessa mistura de sentidos, ou seja, fases nas quais os governos centralizaram a comunicação, praticaram censura à imprensa e limitaram liberdades individuais e direitos civis. Era um Estado que também se fazia presente nos meios de comunicação tradicionais através do investimento em propaganda oficial que disseminava a narrativa do governo.

<sup>1</sup> Este fato é descrito no artigo “Usos e Significados do Conceito Comunicação Pública”, da professora e pesquisadora Elizabeth Brandão, já referenciado nesta dissertação. A autora conta que, na década de 1990, chegou a traduzir o primeiro capítulo do livro de Zémor para discutir em sala de aula e compartilhou com outros pesquisadores e alunos de Brasília/DF. O conteúdo teve grande receptividade, fato atribuído por Brandão à lacuna teórica e conceitual de comunicação pública no Brasil.

No período histórico denominado de redemocratização, iniciado em 1985 e culminado com a Constituição Federal de 1988, uma série de acontecimentos e conquistas encorpam a relevância do interesse público, da transparência e do debate democrático nas relações sociais. As transformações políticas e a composição de redes profissionais e de pesquisa em comunicação pública fizeram essa área ganhar mais corpo, maturando, no Brasil, a acepção de comunicação pública como “um processo comunicativo que se instaura entre o Estado, o governo e a sociedade com o objetivo de informar para construir a cidadania” (Brandão, 2006, p.10).

Para Duarte (2009), a comunicação pública insere o cidadão no centro do processo comunicativo, o qual se desenvolve pelo estímulo à participação ativa, racional e corresponsável: “[...] é um bem e um direito de natureza coletiva, envolvendo tudo o que diga respeito a aparato estatal, às ações governamentais, partidos políticos, movimentos sociais, empresas públicas, terceiro setor, e, até mesmo, em certas circunstâncias, às empresas privadas” (*apud* Duarte, Nassar e Maia, 2020, p. 42). Tem-se aqui a relação evidente entre comunicação e participação social, categoria analisada mais adiante, reforçando o papel de grupos sociais nesse processo de construção de comunicação, para além de receptor de mensagens.

Na busca pelo diálogo com o cidadão, Duarte (2009) propõe quatro eixos norteadores das ações de comunicação pública, os quais utilizamos como parâmetros relevantes na avaliação empreendida nesta dissertação. São eles:

1) **transparência**, ao abordar as questões de interesse público; 2) **acesso**: garantir aos cidadãos facilidade na obtenção de informações relevantes; 3) **interação**: criar mecanismos de aproximação que estimulem a participação cidadã e 4) **social**: [...] saber qual é a opinião pública, ter conhecimento das demandas para poder corresponder às exigências dos cidadãos. (*apud* Duarte, Nassar, Maia, 2020, p.44).

Embora o conceito de comunicação pública ainda esteja em construção e disputa, é certo que, atualmente, a expressão encontra-se muito mais orientada para o cidadão, com participação estimulada e suas necessidades contempladas, com base no entendimento de que “comunicação pública não é comunicação governamental e diz respeito ao Estado e não ao governo” (Brandão, 2009 *apud* De Paula, 2023, p. 15 ).

A concepção de comunicação pública usada neste estudo está ligada à comunicação institucional sob responsabilidade de assessorias e núcleos de comunicação inseridos no contexto de órgãos públicos. Conforme Margarida Kunsch (2020), a comunicação institucional é um processo dedicado a construir credibilidade e influência político-social, trabalhando com atributos como imagem, identidade e reputação diante dos diversos públicos. Por intermédio

dela, desenvolvem-se fluxos e tarefas comuns ao escopo da assessoria de comunicação, área que constitui nosso objeto avaliativo na política pública EFTA.

A comunicação institucional está inserida em um processo maior denominado de comunicação organizacional, que abrange processos comunicacionais no âmbito das organizações, onde as pessoas se comunicam entre si, dentro de seu contexto político, econômico e social. Nessa abordagem,

faz-se necessário ver a comunicação inserida nos processos simbólicos e com foco nos significados dos agentes envolvidos, dos relacionamentos interpessoais e grupais, valorizando as práticas comunicativas cotidianas e as interações nas suas mais diversas formas de manifestação e construção social. Portanto, nessa linha de pensamento se supera a visão linear e instrumental da comunicação por uma muito mais complexa e abrangente. (Kunsch, 2020, p.90)

Kunsch (2020) também elenca dimensões da comunicação organizacional: a humana, pautada no indivíduo presente na organização, com suas subjetividades, desejos, motivações e conflitos; a instrumental, que traz o aspecto funcional e técnico da divulgação de informações pelos canais formais; a cultural, que considera os níveis micro e macro da cultura do cotidiano da organização; e estratégica, unida a uma cadeia de decisões, relacionamentos e planejamentos que integram a comunicação e valorizam fatores sociais e humanos.

A comunicação como mediadora do diálogo entre Estado e sociedade é basilar para a manutenção da democracia, devendo ser cultivada pelos governos e usuários das políticas públicas. Duarte e Duarte (2019) enumeram iniciativas já recorrentes no serviço público em virtude da previsão em legislação, tais como audiências públicas, fóruns e grupos de trabalho. São momentos planejados, executados e avaliados a partir do papel primordial da comunicação, para ouvir opiniões diversas e plurais, entendendo a controvérsia como parte da vivência e da interlocução.

O fomento à participação social passa necessariamente pela comunicação pública, prática profissional que situa o cidadão como ator ativo no processo de discussão e decisão sobre políticas públicas. Essa compreensão suscita outro entendimento: além da participação, a comunicação também é um direito.

### **2.3 Direito humano à comunicação**

A seguir, abordamos o conceito de direito à comunicação, desde a dimensão de liberdade de expressão até uma concepção mais ampla, que reconhece o direito das pessoas de

serem ouvidas, de terem acesso às tecnologias e de também contribuírem com o debate público. Essa questão é atravessada diretamente por um cenário macro, na forma como está consolidado o sistema de mídia no Brasil: predominantemente privado, comercial e monopolizado, aspectos que dificultam a democratização do acesso aos meios de comunicação e, por conseguinte, do avanço de debate que coloque a comunicação como um processo inserido no contexto social, e não como privilégio de poucos grupos.

### ***2.3.1 Formulação e disputa em torno dos direitos humanos***

Balan e Basso (2020) pontuam que a história dos direitos humanos funda-se na luta em prol da dignidade e vida humanas, dentro da concepção moderna ocidental, e dialoga com o contexto da época em que surgiram. Eventos históricos, como Revolução Americana (1776) e Revolução Francesa (1789), catalisaram uma reação social ao modelo absolutista em voga, passando a pensar em garantias pela perspectiva dos governados. Com o passar dos anos, o amadurecimento da concepção sobre direitos humanos trará outros debates para a agenda pública, a partir de novas demandas provenientes de grupos sociais plurais, em um contexto de contemporaneidade.

Boaventura de Sousa Santos (1997) tece críticas à concepção universal dos direitos humanos, com a justificativa de que uma suposta abrangência global acaba colocando em xeque a legitimidade local de aplicação desses direitos. O autor defende que a questão da universalidade assenta-se em uma abordagem típica da cultura ocidental, fundada em pressupostos arraigados de racionalidade, individualidade e dignidade. Questiona-se, ainda segundo Boaventura, de que forma esses ideais poderiam se sobrepor a concepções de outras culturas, desigualdade que pode ser exemplificada em vários processos no pós-guerra.

A marca ocidental, ou melhor, ocidental-liberal do discurso dominante dos direitos humanos pode ser facilmente identificada em muitos outros exemplos: na Declaração Universal de 1948, elaborada sem a participação da maioria dos povos do mundo; no reconhecimento exclusivo de direitos individuais, com a única exceção do direito coletivo a autodeterminação, o qual, no entanto, foi restringido aos povos subjugados pelo colonialismo europeu; na prioridade concedida aos direitos cívicos e políticos sobre os direitos econômicos, sociais e culturais e no reconhecimento do direito de propriedade como o primeiro e, durante muitos anos, o único direito econômico (Santos, 1997, p. 10).

Herrera Flores (2009) inclui, nesse debate, o fato de os grandes documentos que versam sobre direitos humanos - como a Declaração Universal de 1948 e pactos internacionais sobre direitos civis e sociais - estão inseridos em um contexto de busca por hegemonia global

por grandes potências na Guerra Fria. E que a discussão do século XXI deve levar em conta a forte influência mercadológica sobre um conjunto de direitos. “Em definitivo, entramos num contexto em que a extensão e a generalização do mercado – que se proclama falaciosamente como “livre” – fazem com que os direitos comecem a ser considerados como ‘custos sociais’ das empresas, que devem suprimi-los em nome da competitividade” (Flores, 2009, p. 25).

A teorização dominante é, conforme Herrera Flores, baseada na explicação simplista de que os direitos humanos são o direito a ter direitos, reduzindo a discussão em torno das condições reais para colocá-los em prática, ou mesmo exigir que se concretizem. Compreender por que os direitos surgem e são formulados é quebrar esse ciclo vicioso de que os direitos são questão naturalizada, sem conquista.

Nesse campo de disputas, é preciso pontuar o papel de organizações da sociedade civil que atuam no sentido de ressignificar o universalismo ocidental conferido aos direitos humanos. São lutas em defesa de classes sociais oprimidas sob regimes autoritários e com inspirações anticapitalistas, contribuindo para um diálogo intercultural de direitos humanos (Santos, 1997). Compreende-se, assim, que a concepção ocidental e moderna de direitos humanos deve ceder espaço à diversidade, ao conhecimento a serviço da sociedade e à justiça social.

### ***2.3.2 Reconhecimento da comunicação como direito: do individual ao coletivo***

A comunicação é um direito humano previsto em diversos documentos jurídicos ao redor do mundo. Mas nem sempre foi tratado com a centralidade que deveria ter na sociedade. A princípio, a discussão girava em torno da liberdade de expressão, garantia que estava centrada no indivíduo e suas condutas.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 é um exemplo de abordagem da comunicação a partir da ótica das liberdades de opinião e de expressão. Essa concepção já aparecia antes, em 1789, em outro documento de grande repercussão no mundo ocidental por tratar de direitos pretensamente universais.

A seguir, no quadro 2, expomos um breve resumo sobre alguns dispositivos jurídicos que abordam a liberdade de expressão. São textos que influenciaram na presença desse direito em várias constituições ao redor do planeta, inclusive a brasileira, de 1988.

**Quadro 2 - Breve resumo da presença da liberdade de expressão em normas nacionais e internacionais**

<p><b>Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789)</b></p>	<p><b>Artigo 10º:</b> Ninguém pode ser inquietado pelas suas opiniões, incluindo opiniões religiosas, contanto que a manifestação delas não perturbe a ordem pública estabelecida pela Lei.</p> <p><b>Artigo 11º:</b> A livre comunicação dos pensamentos e das opiniões é um dos mais preciosos direitos do Homem; todo o cidadão pode, portanto, falar, escrever, imprimir livremente, respondendo, todavia, pelos abusos desta liberdade nos termos previstos na Lei.</p>
<p><b>Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)</b></p>	<p><b>Artigo 19º:</b> Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e idéias por qualquer meio de expressão.</p>
<p><b>Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos (1976)</b></p>	<p><b>Artigo 19º:</b> Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha.</p>
<p><b>Constituição Federal do Brasil (1988)</b></p>	<p><b>Artigo 5º:</b></p> <p>inciso IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;</p> <p>inciso IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;</p>

Fonte: Pereira (2023), ONU e site da Presidência da República Federativa do Brasil.

O debate sobre direito à comunicação tem como marco o documento “Um Mundo, Muitas Vozes”, publicado em 1980 pela Unesco. O relatório foi construído em encontros e debates sobre políticas de comunicação em uma perspectiva global, desde a década de 1960. Dentre os pontos elencados no documento, estão a concentração midiática e as desigualdades tecnológicas e sociais entre países, evidenciando as diferenças no mundo. Ao relatório, é atribuído o pioneirismo de abordar a comunicação como estrutura de poder, pautando o tema até os dias atuais<sup>2</sup>. “Os maiores expoentes dessa nova concepção são uma gama de estudiosos da comunicação, ativistas, movimentos e organizações da sociedade civil” (Urupá, 2016, p. 103).

Brant, Moyses e Prazeres (2010) diferenciam o direito à comunicação da liberdade de expressão. Enquanto esta é compreendida como um direito de dimensão mais individual, aquele tem viés mais coletivo. Outro aspecto é que o direito à comunicação exige a criação de um ciclo mais amplo de garantias: não basta que a sociedade receba, busque e transmita informações, mas também pratique atributos como aprendizagem, escuta, compreensão e resposta.

O artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, conforme o quadro 2, contempla a noção de liberdade de expressão, um pilar central para a manutenção de regimes democráticos, pois condena a censura prévia e viabiliza a consciência para que governos sejam transparentes. No entanto, é preciso ampliar esse direito, pois a maioria dos grupos sociais não influi massivamente nos fluxos comunicacionais, devido a barreiras sociais e econômicas existentes.

Em uma sociedade de níveis extremamente variados de acesso ao poder, em que a maioria das relações são fortemente mediatizadas e filtradas — ou seja, mediadas pelos meios de comunicação de massa —, em que os governos, as corporações comerciais, os grupos de interesse e muitos outros disputam a atenção da população, buscando influenciar e controlar o processo de criação e conteúdo e o fluxo das comunicações, defender a liberdade de expressão de cada indivíduo não basta (Brant, Moyses e Prazeres, 2010, p. 24).

Mesmo com as contribuições teóricas e atuação prática da sociedade civil e academia, é preciso cobrar do Estado o reconhecimento e a promoção do direito à comunicação. Isso porque envolve a modificação de uma questão estrutural.

---

<sup>2</sup>GERALDES, Elen; *et al.* LaPCom: quem somos, onde estamos, para onde vamos. Revista Latino Americana de Ciência de la Comunicación. v. 13 n. 24 (13), 2017. Disponível em: <https://revista.pubalaic.org/index.php/alaic/issue/view/15>. Acesso em: 18 de fev. 2025

Neste caso, falar em direito à comunicação pressupõe afirmar o papel do Estado na garantia das condições para a geração deste ciclo criativo e respeitoso da interação entre os indivíduos e grupos da sociedade; um ciclo que, na prática, sustente o direito de todas as pessoas a que suas ideias sejam igualmente expressas, ouvidas e consideradas. Enquanto houver impeditivos — sejam eles sociais, políticos, econômicos ou técnicos — para realização plena desse direito é dever e papel do Estado promover a superação dessas desigualdades. (Brant, Moyses e Prazeres, 2010, p.25)

Falar de direito à comunicação inclui a defesa da democracia, da cidadania e da diversidade. Pressupõe ainda buscarmos maior pluralidade de vozes e acesso ao conhecimento.

### ***2.3.3 Concentração midiática, sistema privado e foco na comunicação estatal: obstáculos ao direito à comunicação no Brasil***

A Constituição Federal de 1988 contempla garantias como liberdade de expressão, acesso à informação, vedação à censura e proibição de concentração midiática -, sem, contudo, mencionar literalmente a expressão *direito à comunicação*. Nem mesmo no capítulo dedicado à Comunicação Social há menção a esse direito.

A primeira vez que o direito à comunicação apareceu na legislação brasileira foi em 2013, na redação da lei nº 12.852, também conhecida como Estatuto da Juventude<sup>3</sup>, que aborda o direito à comunicação, à livre expressão, à produção de conteúdo e ao acesso às tecnologias. Além disso, o estatuto enumera ações a serem tomadas pelo Estado para assegurar esse direito, como incentivar programas educativos voltados aos jovens, promover a inclusão digital - assegurando acessibilidade às pessoas com deficiência - e incentivar a criação e manutenção de espaços públicos que viabilizem o direito à comunicação<sup>4</sup>. O texto da lei é fruto da mobilização social em torno do tema na 2ª Conferência Nacional da Juventude e, ainda que não detalhe tanto as políticas públicas a serem asseguradas a jovens brasileiros e brasileiras, representa uma conquista no que tange ao direito à comunicação<sup>5</sup>.

Cerca de 30 anos separam o Estatuto da Juventude do documento sobre direito à comunicação publicado pela Unesco, considerado um marco na discussão. Isso não significa

<sup>3</sup>INTERVOZES. Caminhos para a luta pelo direito à comunicação no Brasil. Disponível em: [https://intervozes.org.br/publicacoes/caminhos-para-a-luta-pelo-direito-a-comunicacao-no-brasil\\_01/](https://intervozes.org.br/publicacoes/caminhos-para-a-luta-pelo-direito-a-comunicacao-no-brasil_01/). Acesso em: 17 de fev. 2025.

<sup>4</sup> BRASIL. Lei nº 12.852, de 05 de agosto de 2013. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12852.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12852.htm). Acesso em: 18 de fev. 2025.

<sup>5</sup> MOREIRA, Douglas. Estatuto da Juventude avança no reconhecimento legal do direito à comunicação no Brasil. Carta Capital, São Paulo, 06 set. 2013. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/estatuto-da-juventude-avanca-no-reconhecimento-legal-do-direito-a-comunicacao-2504/>. Acesso em: 18 de fev. 2025.



que inexistiu debate do tema no Brasil - até porque o direito à comunicação presente no Estatuto da Juventude resultou de contribuição efetiva da sociedade civil nessas questões -, mas expõe o atraso na compreensão e na aplicabilidade desse direito, na prática.

Além da lacuna jurídica, o direito à comunicação encontra outra barreira para sua efetivação no Brasil: a concentração dos meios de comunicação. Referimo-nos a um cenário em que um reduzido número de grupos empresariais detém a propriedade dos principais veículos de comunicação no país, estes com grande penetração nos domicílios brasileiros e consequente acesso a verbas publicitárias, conquistados devido à histórica falta de regulação, além de convivência política.

Ramos (2005) analisa que comunicação deve ser vista como uma ação essencial do Estado, uma política pública a ser garantida, assim como saúde, educação, transporte, entre outros direitos. O autor adverte o embargo que vem do sistema capitalista, para o qual a comunicação deve servir à liberdade do fluxo informacional a serviço da ideologia neoliberal. Por isso, qualquer movimento de defesa do direito à comunicação como política pública é rapidamente disseminado como censura pelos veículos de comunicação da qual as elites econômicas são proprietárias.

Esse dilema torna-se ainda mais agudo quando constatamos que um dos maiores desafios na luta por um Estado democrático contemporâneo é o de resgatar o espaço público como formador das políticas sociais mediante a inclusão crescente de todos os atores sociais relevantes. Justamente o espaço público que, no capitalismo, é quase inteiramente constituído pelos meios de comunicação dos quais a maioria desses atores sociais encontra-se hoje quase que totalmente excluída (Ramos, 2005, p. 251).

A concentração midiática dificulta a concretização da comunicação como direito (Souza, 2018). Apesar de a Constituição Federal vedar expressamente o monopólio dos meios de comunicação, historicamente, grandes conglomerados midiáticos concentram a maior fatia de audiência e possuem grande interferência na condução do debate público, o que representa risco de enviesar a decisão das diversas camadas sociais.

O impacto, para além do enfraquecimento de rádios e TVs comunitárias e manutenção de concessões de radiodifusão nas mãos da elite política e econômica, é simbólico (Torquato, 2022), pois os conteúdos transmitidos por esses canais são bastante vistos por milhões de brasileiros há gerações. Isso impacta diretamente na construção de uma legitimidade ao sistema público.

É possível elencar sinteticamente, de acordo com o levantamento realizado, que entre os principais desafios estão: a ausência de regulamentação efetiva de alguns importantes dispositivos constitucionais; a ambiguidade, a falta de clareza ou desatualização de regras já existentes, o que gera problemas para sua aplicação e

fiscalização; a falta de transparência para processos de outorga e renovação de radiodifusão; a desatualização das regras vigentes para o setor de radiodifusão aberta; a institucionalização dispersa e excessivamente burocratizada; a carência por mecanismos que garantam não só a participação da sociedade civil na formulação e fiscalização de políticas, mas também que estimulem e promovam a produção independente, mídias alternativas e favoreçam a diversidade de valores presentes na cultura nacional. (Torquato, 2022, pp.781-782).

Uma alternativa favorável a isso é um sistema público sólido. Os sistemas públicos de comunicação ao redor do mundo não apresentam um único balizamento conceitual. Pelo contrário, externam uma diversidade de experiências e marcos regulatórios, resultando em regulamentações diversas. Segundo Valente (2009), houve alguns marcos no desenvolvimento da radiodifusão no Brasil, com gradativa atenção ao caráter público da comunicação: o nascimento da Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, para veiculação de conteúdos culturais, em 1936; o surgimento da figura da televisão educativa, focada em aulas, palestras e conferências televisionadas, em 1967; e promulgação da Constituição Federal de 1988, trazendo a complementaridade entre sistemas público, privado e estatal; e a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), em 2008, com o propósito de diferenciação da comunicação feita por governos e defesa de uma mídia pública efetiva. O último marco é considerado, de fato, o embrião de uma tentativa de se construir um ambiente para a mídia pública no Brasil, onde evidencia-se um complexo arranjo institucional no que tange à regulamentação (Valente, 2009).

Ademais, vale situarmos aqui o debate existente sobre diferenças entre comunicação pública e comunicação estatal. A primeira está calcada no controle e na participação sociais, que visibiliza temas importantes para o interesse público e, no caso de emissoras públicas, deve ter como características como transparência, autonomia editorial e jornalística, além da pluralidade da programação (Bucci, Chiaretti e Fiorini, 2012 *apud* Strozi, 2019). Já a segunda, a estatal, está vinculada a um dos três poderes do Estado, gerida por agentes subordinados a autoridades e, embora também possua natureza pública, não é caracterizada pela mesma independência e diversidade que caracteriza aquela. A Constituição Federal de 1988 até estabelece a complementaridade dos sistemas privado, público e estatal, mas não faz distinção conceitual entre esses dois últimos, o que vem ocorrendo a partir de debates nesse campo.

Mesmo nas emissoras do sistema público, a lógica de circulação da informação está dentro do circuito de reprodução do sistema capitalista (Bolaños *apud* Martins, 2014), a partir das categorias: *propaganda* (de caráter mais geral), *publicidade* (individualizada, que favorece o capitalista individual) e *programa* (necessidade de atendimento das demandas do público). Os veículos públicos de comunicação institucional, em um processo dialético, diferenciam-se das emissoras comerciais, pela natureza pública e pela prestação de serviço público nos

conteúdos; mas se aproximam da lógica do sistema privado quando inserem atrações generalistas na grade de programação, para legitimar as gestões nesses espaços de poder, semelhante à lógica da função *programa* no sistema comercial. “É neste processo de negação e afirmação da comunicação comercial no Brasil que se ressignifica a comunicação estatal, mas, principalmente, a comunicação legislativa” (Martins, 2014, p. 68).

Moyses, Silva e Valente (2009) apontam estratégias que devem estar na ordem do dia para que haja valorização e desenvolvimento de uma mídia pública no Brasil: legitimidade junto à sociedade, financiamento estável, existência de um conselho curador/participativo com representação plural entre os membros e investimento em conteúdo de qualidade, com fomento a produtores independentes. Esses são alguns pontos necessários em um país onde ainda é observada a prevalência de um sistema privado, comercial e concentrado.

Entendemos, pois, ser necessário evoluir também na elaboração dos níveis de participação da sociedade na comunicação realizada pelo Estado - através de seus órgãos, como a assessoria de comunicação do EFTA -, no âmbito de uma política pública. Não se trata apenas de situar a sociedade como destinatária dos serviços ofertados em programas, serviços e projetos, mas também de entender a posição de atores sociais e dar-lhes espaço para ouvirmos o que têm a dizer no seu lugar de experiência individual e coletiva.

Por isso, damos relevo ao tema da participação social como um importante aliado da comunicação pública, enquanto mecanismo que democratiza e diversifica conteúdos, ao mesmo tempo em que legitima essa comunicação junto à população.

## **2.4 Sociedade com vez e voz: participação social como fortalecimento da comunicação**

Se avaliarmos a relação entre assessoria de comunicação da política pública e atores sociais tão somente pelo viés dominante desta área, enquadraremos os usuários apenas como receptores de mensagens veiculadas em canais institucionais formalmente estabelecidos - como rede social, *site*, jornal e canais de rádio e televisão. Essa noção preponderante na realidade brasileira precisa ser problematizada no que tange ao seu caráter reducionista e, muitas vezes, excludente.

Aqui, pretendemos avaliar também as possibilidades de um setor de comunicação que agregue vozes de diversos grupos sociais no fazer comunicacional dentro das instituições públicas. Para isso, um caminho possível é pensar a participação social, ou seja, como as diversas camadas sociais podem engajar-se para também contribuírem com o debate público, os conteúdos veiculados, os canais estabelecidos, o agendamento de temas e abordagens.

### 2.4.1 Participar: do que estamos falando?

Uma breve pesquisa no *site* de buscas Google sobre o significado do verbo participar retorna esta definição: tomar parte em; compartilhar. Remeter ao conjunto também é uma informação encontrada em pesquisa ao dicionário *online* Michaelis<sup>6</sup>, do qual acrescentamos: revelar traços comuns. Estar inserido em uma comunidade é um atributo de quem participa e, a partir desse pertencimento, cada participante encontra motivos para se relacionar com as demandas pertencentes a todos, ou uma parcela desse todo.

Ainda sobre significados de participação, Bordenave (1983) defende uma diferença sutil entre as expressões ‘tomar parte’ e ‘fazer parte’ - enquanto esta carrega um sentido de passividade, aquela incorpora o sentimento da postura ativa. A primeira opção, a participação ativa, é para este autor a resposta direta à marginalização, a qual resulta de um cenário de desigualdade de acessos a benefícios sociais e freia as possibilidades de participação. Ou seja, o ato de participar está ligado ao enfrentamento de desigualdades.

Seria simples associar a participação como solução automática e presumida do processo que marginaliza pessoas. Mas a realidade é muito mais complexa que fórmulas. Viver em sociedade é estar imerso em relações, conflitos, opiniões e interesses, tudo isso em jogo ao mesmo tempo quando se trata de um coletivo heterogêneo que forma a sociedade civil. Para Habermas (1997), a participação tem potencial de ocorrer em grupos que buscam notoriedade para sua agenda no debate público, fazendo emergir demandas do cotidiano para o interesse geral. É uma composição de

movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política. O núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro de esferas públicas (Habermas, 1997, p. 99).

Para Lavallo (2011), definir participação é tarefa complexa devido à multidimensionalidade de sentidos teóricos, práticos e conceituais do termo, pois não existe um consenso acerca dos efeitos esperados de uma atitude participativa, nem de que a avaliação embasada nos efeitos é o melhor caminho. Ao reconstituir a trajetória do conceito de

---

<sup>6</sup> Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/palavra/qOxBp/participar/>.

participação no contexto brasileiro, este autor sustenta que tudo começa nos anos 1960, como categoria prática, ligada à ação coletiva de camadas populares. Nos anos seguintes, ainda conforme o autor, diversos significados foram conjugados em torno do termo participação: a ideia de emancipação popular; ‘participar’ era tornar o povo protagonista da própria luta por demandas distributivas; e a relação entre participação social e a construção de uma sociedade sem exploração. A partir da Constituição Federal de 1988, há a incorporação do termo ‘cidadã’, agregando conteúdos liberal-democráticos à ideia de compromisso com camadas populares - herdada das décadas anteriores. Esse ideário se mistura, no contexto pós-Constituição, à trajetória de participação como categoria de teoria democrática, com origens remetentes ao contexto da Guerra Fria, de desenvolvimento de novos modelos de democracia, a qual sofre críticas e defesas, sem aproximações com o comunismo, mas com raízes liberais. Seja como categoria prática, seja como categoria da teoria democrática, Lavallo afirma que a avaliação de efeitos produzidos da participação permanece como lacuna no Brasil.

Gramsci também reconhece a importância das camadas populares inseridas na sociedade civil, com a compreensão de que “as forças populares dispersas e localizadas devem se unificar, visar a construir a ‘hegemonia política e cultural’ e constituir uma nova forma de Estado dirigido democraticamente por elas”. (Semeraro, 2011, p. 474). Dessa forma, traz uma visão da importância de construção de um Estado ético, transparente e democrático, em contraposição ao Estado repressor, com pouco espaço para participação social e conformado com medidas compensatórias.

Maria da Glória Gohn (2019) sistematiza as principais abordagens teóricas acerca do termo ‘participação política’ e situadas temporalmente nas últimas décadas do século XX, por terem influenciado a produção intelectual brasileira e latino-americana sobre o tema. A autora busca compreender como e porque as pessoas participam ou se engajam em ações coletivas contra a discriminação e pela igualdade social. As abordagens (resumidamente elencadas no quadro 3) apontam caminhos múltiplos, reflexo de paradigmas teórico-metodológicos distintos.

**Quadro 3 - Resumo de abordagens sobre participação dos cidadãos e definições**

<b>Abordagem</b>	<b>Definição</b>
1. Escolha e cálculo relacional	De influência norte-americana, postula que o indivíduo participa na esfera pública segundo os custos e os benefícios que poderá obter. No Brasil, nos anos 2010, influencia movimentos e organizações que se inspiram em ideias liberais e conservadoras.
2. Proximidade dos centros de poder e da posição social dos indivíduos na sociedade	Nasce como desdobramento da abordagem anterior, a partir da afirmação de que a posição dos indivíduos em relação às estruturas de poder influencia sua participação. Vertentes mais atuais enfocam na socialização política nos ambientes escolar e familiar como determinantes, ou ainda diversos outros espaços de socialização como motivadores para a participação política.
3. Mobilização política institucional	Ênfase no papel das instituições. Afirma que o fator gerador básico das mudanças está no sistema político institucionalizado. Recentemente, nasce a figura do ativista institucional, que atua no fomento à ação coletiva, dentro ou fora da instituição pública.
4. Identidade coletiva	Centralidade de fatores culturais, de pertencimento, compartilhamento de valores e engajamento militante de pessoas e grupos, como motivadores para a participação. Contexto dos movimentos sociais na década de 1980 no Brasil, pautados por questões de gênero, raça, idade, entre outros.
5. Teoria crítica e reconhecimento de direitos	Vinculada ao eixo da justiça social, apregoa os direitos sociais de grupos discriminados, sob dois aspectos: o das desigualdades; e o da redistribuição de bens ou direitos, como reparação a injustiças históricas.
6. Engajamento militante ou neomarxista	Destaca o nível econômico - com forças econômicas do mercado e do sistema financeiro - para o entendimento das desigualdades socioeconômicas nos países capitalistas.
7. Decolonial	Abordagem mais ampla. Embora não seja uma teoria específica sobre participação, constitui eixo central de pesquisas

	contemporâneas que questionam a colonização do conhecimento, a naturalização da injustiça, a exploração e a pobreza que inibem o exercício do pensamento crítico na América Latina, África e Ásia.
8. Relacional ou <i>cyberativismo</i>	Ativismo pela internet, pautado na defesa de causas, reivindicações e mobilizações. Atenção às relações pessoais e cotidianas entre os indivíduos e grupos, que podem atribuir força, dinamismo e intensidade à participação.
9. De gênero, a partir de grupos de mulheres	Início do século XIX e ganha força a partir de 1960. A participação das mulheres passou pela luta pela libertação, contra a discriminação, violência e o assédio, sobre o papel da mulher na sociedade, no campo da educação e na política, dentre outras lutas que criaram novos sujeitos políticos e históricos.
10. Autonomistas	Influências do socialismo libertário, do anarquismo. Defende a horizontalidade, a não hierarquização, a interconexão e a cooperação entre várias redes e seus atores sociais.

Fonte: Gohn (2019).

A autora conclui que a participação é motivada, na maioria das abordagens, pela luta por inclusão social, dadas as diferenças e os marcadores sociais dos grupos. No entanto, critica que poucas tenham atenção à questão socioeconômica - com exceção da abordagem militante ou neomarxista, trazida no tópico 6 do quadro 3, que levanta questões estruturais e mas também não dialoga com outras abordagens.

Observa-se que a maioria das análises não apresenta caminhos para uma agenda que indique formas de superação das desigualdades sociais no plano econômico, porque a questão vai além da vontade do ato de participar, protestar, ou ser incluído em uma instituição participativa, como ativista ou beneficiário de algum programa ou projeto social. O cerne desse tema incide em questões estruturais, diretamente no plano econômico – a forma de apropriação ou distribuição da renda gerada na sociedade – e, no plano político, do poder – a vontade efetiva de governar priorizando as necessidades básicas, e não os interesses de poucos (Gohn, 2019, p. 77).

Nesta pesquisa, compreendemos a importância dos inúmeros movimentos sociais do Ceará para a formulação, implementação e legitimação do Escritório Frei Tito, como

veremos mais adiante. Diante disso, a relação da política pública EFTA e a participação social dos movimentos aproxima-se do conteúdo trazido nos pontos 4, 5, 7 e 9 do quadro 3, em virtude do protagonismo dos movimentos comunitários, suas motivações - busca por justiça social, superação do racismo, LGBTfobia e machismo, por exemplo - suas lideranças (muitas vezes, femininas) e sua consciência crítica quanto ao modelo econômico excludente que gera mais desigualdade e violação de direitos. De maneira complementar, percebe-se ainda a relação do ponto 3 – a mobilização política institucional - com o papel autônomo e articulador de advogados(as) que integram o EFTA.

Táboas e Escrivão Filho (2016) defendem que a organização da sociedade civil corporifica o exercício democrático para além do voto em períodos eleitorais. Busca que deve ultrapassar os limites de canais institucionais formalmente estabelecidos, o que resulta na reinvenção de novas formas de ação política. A partir da ação, grupos e coletivos manifestam-se e ocupam os espaços públicos, influenciando politicamente nas discussões que giram em torno das demandas sociais.

#### ***2.4.2 Participação e comunicação***

Até aqui, reunimos elementos que ajudam a refletir sobre acepções do termo participação social: envolve pertencimento, compartilhamento de ideais comuns entre um grupo, superação da desigualdade, busca por inclusão social e voz no debate público. Cabe relacionar esse tema ao fazer comunicação, superando a visão restrita dos diversos públicos usuários de um serviço público como apenas receptores de informação. É a concepção que predomina no Brasil, como já explicado anteriormente, e superá-la passa pela proposição de novos caminhos, que enxerguem os públicos como atores sociais ativos no que tange também à comunicação.

Participar e comunicar - processo este que engloba acesso à informação, às novas tecnologias, ao direito de falar e de ser ouvido, por exemplo - são polos articulados, os quais, quando assegurados, possuem o potencial de garantir um cenário com mais equidade.

Neste sentido, inferimos que a organização da sociedade civil, e sua consequente participação na agenda social, passa pela esfera da comunicação. Conforme Gomes (2008), é na esfera pública que a população - composta por pessoas oriundas dos mais diversos recortes, como raça, gênero, renda, crenças, entre outros demarcadores sociais - debaterá temas que emergem de suas necessidades, formará consensos (ou não), encontrará novos interesses para



assuntos que surgem a todo momento. Por isso, a comunicação é importante ao abrir espaço para a interlocução entre Estado e sociedade no processo das políticas públicas.

Ao abordarem o conceito de hegemonia cultural proposto por Gramsci, Engelman e Pacheco (2016) falam da organização como reação contra-hegemônica, com forte articulação de comunicação para subverter a ordem dos discursos vigentes e operados em longo alcance por veículos de comunicação e mídias controladas pelas elites econômicas.

A criação de um consenso contra-hegemônico deve concentrar-se na disputa do monopólio dos instrumentos de formação de consenso, como a imprensa, os partidos políticos, os sindicatos, etc., pois o controle desses aparatos pela classe dominante impede a participação das classes dominadas (classe trabalhadora rural e urbana) e reduz os espaços de expressão e participação da maioria da população no debate de ideias na mídia, bem como restringe a difusão de novos discursos na esfera pública, que se contrapõem à lógica hegemônica da classe dominante, do mercado e dos oligopólios midiáticos (Engelman e Pacheco, 2016, p. 384).

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) realizou um estudo no Brasil, em 2012, para reunir indicadores de qualidade das emissoras públicas. De forma direta, a pesquisa acabou contribuindo com o desenvolvimento de alguns conceitos que são comuns ao modelo de comunicação de sistemas públicos, como independência editorial e financeira, autonomia, pluralidade, diversidade e prestação de contas. Características que, conforme Strozi (2019), podem ser alcançadas através da participação social, um atributo que fortalece a comunicação pública e a diferencia da comunicação orientada por interesses privados, comerciais e/ou estatais.

Mecanismos como conselhos curadores, audiências públicas, ouvidorias, grupos de assessoramento e sociedades de ouvintes e telespectadores são algumas formas de permitir que a sociedade participe das linhas gerais de orientação e administração de uma política pública de comunicação (Leal Filho, 2016 *apud* Strozi, 2019), viabilizadas através da transparência de gestão.

Vemos, pois, que a participação social confere legitimidade ao trabalho no âmbito da comunicação pública. Com a presença da sociedade nos debates sobre políticas públicas de comunicação, podemos inferir que a comunicação realizada possa conquistar mais autonomia e transparência. Quando a participação é incipiente ou desvalorizada, é latente que houve falhas de comunicação no que diz respeito à consideração do papel da sociedade nos rumos de uma política pública.

Para exemplificarmos, recorreremos a Chaves, Monzoni e Artuso (2019), que investigaram como moradores da zona rural impactados pela construção da Usina Hidrelétrica

de Belo Monte, no estado do Pará<sup>7</sup>, dialogaram com as autoridades sobre suas demandas. Os autores constataram que houve pouca transparência por parte da construtora e relativa falta de interlocução, pois os fóruns consultivos reservavam menos espaço para a fala da comunidade do que para apresentações acerca dos trabalhos executados pelo empreendimento.

Apesar de haver um plano de comunicação social específico, transversal aos demais programas envolvidos na obra, lideranças comunitárias denunciaram dificuldade para acessar a informação, tanto por causa da linguagem técnica apresentada, quanto pela disponibilização de documentos no ambiente digital, quando havia baixa conectividade à internet na região. Os autores concluem que

O processo de deslocamento compulsório da população rural atingida pela usina hidrelétrica de Belo Monte aponta para a falta de acesso à informação e de participação social nas tomadas de decisão. Atravessados pela pouca disponibilidade de informação e espaços participativos, o processo de cadastro, as negociações e, por fim, a realocação das famílias culminaram praticamente na inexistência de reassentamentos coletivos, indicados pelas boas práticas e pelos próprios órgãos reguladores como o tratamento mais adequado (Chaves, Monzoni e Artuso, 2019, p. 20).

Neste caso, a postura deliberada dos idealizadores do projeto de Belo Monte de excluírem as famílias do debate sobre o destino delas produziu reflexos na violação de outra garantia: o direito à moradia. Além disso, identifica-se novamente o papel da comunicação como preponderante para o exercício da participação, seja através do diálogo em espaços consultivos e/ou deliberativos, seja através da transparência, seja através do acesso à informação clara, de qualidade e de interesse público. Mas não apenas isso. O caso em relevo evidencia que há conflitos aparentes de classe e raça, que influenciaram no resultado em prol dos grupos financeiros dominantes, em contraposição ao desfecho excludente para as populações com relações históricas com aquele território.

Nota-se que pensadores e pensadoras trazidos nesta seção aproximam a ideia de participação à/ao: coletivo; busca por emancipação de grupos conforme suas demandas; direito a ter voz sobre as decisões coletivas; enfrentamento às opressões históricas que esmagam direitos de pessoas em situação de vulnerabilidade; luta por garantias fundamentais; comunicação. No caso do Brasil, participar é lutar contra toda a ordem de desigualdades, que geram vulnerabilidades e violações de direitos e que têm gênese na nossa história.

---

<sup>7</sup>A Usina Hidrelétrica de Belo Monte está em operação desde 2016, na região Norte brasileira. É considerada a terceira maior hidrelétrica do mundo. O projeto inicial remonta aos anos 1970, sendo tirado do papel anos depois com recursos federais do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (Chaves, Monzoni e Artuso, 2019).

Na próxima seção, dedicamos uma abordagem histórica para apontar algumas visões que desvendam as raízes de tantas desigualdades no Brasil. Isso é importante para entendermos por que a participação social é algo necessário para reparar e superar injustiças, porém ainda tão difícil de se realizar no plano concreto.

#### ***2.4.3 Por que participar: alguns fatores concorrentes para desigualdades no Brasil***

As desigualdades que estruturam a sociedade brasileira remontam aos tempos coloniais, consequências de fatores como: agricultura monocultora voltada à exportação, pouco dinamismo do mercado interno, trabalho africano escravizado e concentração de terras, aspectos que impactaram na formação da nossa estrutura social, resultando em uma sociedade marcada por privilégios para um grupo restrito e carência para uma parcela maior da população.

Destacamos, a seguir, dois pontos: a priorização da pauta econômica pelo Estado brasileiro, que leva ao desenvolvimento tardio das políticas sociais; e a escravidão que estrutura as relações no Brasil, desencadeando as bases para a exclusão social e a negação de direitos históricas.

Pontuamos que as desigualdades sociais se materializam nas grandes metrópoles, com suas particularidades e contextos. Como é o caso de Fortaleza, onde historicamente o Escritório Frei Tito atua nos territórios. Uma cidade que teve sua formação social elaborada em um contexto de êxodo rural, motivado pela seca (fenômeno climático agravado pelo descaso de natureza política) e domínio de proprietários de terra no interior. A capital cearense carrega a diversidade espacial desenhada pela desigualdade.

Ao se debruçar sobre a obra de José Borzacchiello da Silva, "Fortaleza em questão", de 1992, Lencioni (2011) resgata a luta de movimentos de moradia na cidade nos anos 1960, a partir de territórios como Pirambu e Dias Macedo, pontuando os desafios desses movimentos de alçarem suas demandas à agenda pública de discussão, ao mesmo tempo em que precisam se desvencilhar de relações paternalistas do compadrio, do cabresto político. A questão da moradia é ainda ponto de violação de direitos em Fortaleza, o que evidencia que ainda há muito a avançar para garantir participação social efetiva.

Cenário que dialoga com a realidade excludente que é atendida pelo Escritório Frei Tito de Alencar, pois as desigualdades sociais produzidas por esses dois fenômenos desencadeiam as violações de direitos, alvo de atuação do EFTA.

### *2.3.3.1 Dependência externa econômica*

Furtado (2003) explica que a dependência brasileira a flutuações internacionais na economia, crises e variações de demanda são reflexo de um modelo econômico instaurado aqui desde o século XVI. A estruturação econômica brasileira tem seu embrião na expansão comercial da Europa, no século XV. A chegada dos portugueses ao território que hoje equivale ao Brasil, em 1500, é marcada pela aposta de Portugal no monopólio açucareiro para financiar a colonização inicial das terras e a defesa destes domínios ultramarinos. Nosso sistema produtivo ganha, então, características que marcaram a trajetória econômica brasileira: seja com o açúcar inicialmente, ou com o café a partir do século XIX, a produção nacional fica dependente do comércio com o mercado externo.

Acerca do caráter de dependência externa da economia brasileira, cabe pontuar também o papel da nossa elite econômica - agrária e monocultora -, beneficiada pela acumulação de capital dentro das regras do jogo exportador. Os latifundiários ocupam o topo da pirâmide social colonial, a partir do comando dos meios de produção agrária, restando à maioria da população o baixo ou nenhum acesso a boas condições de vida. Essa diferença social, desenhada pela falta de oportunidades de ascensão por grupos que estão fora da elite econômica, dá o tom da realidade brasileira, em que há um fosso social que aparta uma camada extremamente privilegiada de outra camada carente do básico.

Essa dinâmica dita a prioridade do Estado de atender ao comércio estrangeiro e, apesar da mudança de foco para a industrialização e o mercado interno a partir dos anos 1930 - que Furtado (2003) classifica como um deslocamento do centro dinâmico da economia brasileira, para o desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, para o enfrentamento à dependência externa -, nota-se que o Estado continua a priorizar a pauta econômica dentro de um cenário de dependência econômica internacional, em detrimento das políticas sociais.

### *2.3.3.2 Escravidão e racismo estrutural nas relações*

Ocorre que, no Brasil, não se pode ignorar o fato de toda a nossa estrutura socioeconômica ter sido construída sob um regime de exploração do trabalho escravizado. Durante mais de três séculos, o país recebeu milhões de escravizados e escravizadas trazidos de forma compulsória da África. Apesar da falta de dados precisos, estimativas dão conta de que mais de três milhões e seiscentos mil africanos e africanas desembarcaram no país

(Schwarcz, 2012), quantitativo que representa quase um terço da população africana forçada a vir para a América.

Abdias do Nascimento (2016) observou que o papel do negro africano foi decisivo na economia pautada na monocultura exportadora. O tráfico de escravos era um negócio altamente lucrativo: ao africano e à africana, era relegado o papel de produzir, com base em trabalhos forçados e violentos. Os papéis sociais estavam limitados a uma lógica de produção, a despeito de toda a resistência e contribuição cultural dos diversos grupos étnicos africanos que aqui viveram. A consequência foi a reprodução de um sistema desigual em nossa realidade nacional, tanto no que tange ao acesso à riqueza e oportunidades, quanto na ocupação de posições de privilégio e suas devidas vantagens. "Ele plantou, alimentou e colheu a riqueza material do país para o desfrute da aristocracia branca" (Nascimento, 2016, p.59).

A reprodução de um sistema desigual na realidade brasileira não se restringe à seara econômica. Uma escravidão que, conforme Schwarcz (2019), pressupõe a propriedade de um ser humano, baseada em demarcadores de cor e raça, estruturando todo um sistema mando e obediência, de hierarquias sociais que estão enervadas no tecido social brasileiro.

[...] um sistema tão desigual no qual alguns poucos monopolizam renda e poder, enquanto a imensa maioria não tem direito à remuneração, à liberdade de ir e vir e à educação. A paisagem colonial foi tomada por grandes latifúndios monocultores, onde os senhores de terra tinham domínio absoluto e concentravam a renda. A corrupção e o enraizamento de práticas patrimonialistas também não auxiliaram a prover o país de uma realidade mais inclusiva. Ao contrário, notabilizaram-se por dispor interesses privados acima dos públicos, privando os setores mais vulneráveis de nossa sociedade de benefícios que o setor público deveria proporcionar com maior equanimidade (Schwarcz, 2019, p. 127).

Toda essa dinâmica própria que constrói as relações no Brasil vai concorrer para que nos tornemos uma sociedade onde predomina o racismo, "um sistema de opressão que nega direitos" (Ribeiro, 2019, p. 12), que estrutura nossas relações sociais, permeadas por autoritarismo, hierarquias, violências e privilégios. Ainda segundo Djamila Ribeiro, são efeitos que séculos de escravidão trouxeram e ainda trazem, pois é "[...] um sistema que vem beneficiando economicamente por toda a história a população branca, ao passo que a negra, tratada como mercadoria, não teve acesso a direitos básicos e à distribuição de riquezas" (2019, p. 9). Além de riqueza, a população negra ainda teve negado acesso a vários direitos, como educação, emprego, moradia e cidadania durante séculos, com desdobramentos ainda atuais para os descendentes dessas populações.

Além disso, Nascimento (2016) pondera a dificuldade do Brasil e dos brasileiros de reconhecerem a existência do racismo entre nós, "institucionalizado de forma eficaz nos níveis

oficiais de governo, assim como difuso e profundamente penetrante no tecido social, psicológico, econômico, político e cultural da sociedade do país” (p. 111). Como exemplo, o autor relata o ato normativo emitido em 1891 por Rui Barbosa, então ministro das Finanças do Brasil, que ordenou a destruição de documentos históricos que guardassem relação com o tráfico de escravos no país.

Está posta, dessa forma, a responsabilidade do Estado brasileiro diante dos séculos de escravidão e os consequentes efeitos para a nossa sociedade, sobretudo para a população negra, que descende diretamente dos homens e mulheres que construíram a riqueza econômica do país, além de todo o legado social e cultural, mas que a ela não tiveram acesso, e ainda sofreram toda a sorte de violências, as quais se perpetuam. É sobre esse cenário excludente que devem ser aplicadas as políticas públicas, construídas pelo debate sobre as mais diversas demandas sociais.

### **3 PERSPECTIVA AVALIATIVA E PERCURSO METODOLÓGICO**

Apresentamos, a seguir, a perspectiva avaliativa e a metodologia norteadoras desta avaliação. Detalham-se os fundamentos da avaliação em profundidade aplicados a esta pesquisa, bem como a abordagem qualitativa, a delimitação do universo e dos sujeitos da pesquisa, além da coleta e análise dos dados.

#### **3.1 A perspectiva avaliativa**

Esta pesquisa baseia-se na perspectiva da avaliação em profundidade, conforme Léa Rodrigues (2008). Nesta proposta, a autora defende a apreensão de múltiplas dimensões de uma dada realidade com o intuito de ampliar o campo de investigação da a pesquisa avaliativa. Trata-se de uma abordagem que se contrapõe a métodos de caráter linear e manualista, focados prioritariamente em indicadores de eficiência e eficácia. Buscando ir além da lógica custo-benefício como evidenciador do sucesso ou fracasso de uma política pública,

conclui-se, portanto, que o esforço para desenvolver uma avaliação em profundidade das políticas públicas deve ser empreendido a partir de diferentes tipos de dados e informações: questionários em novos e variados formatos; grupos focais que inovem em relação às propostas tradicionais; entrevistas de profundidade aliadas às observações de campo; análise de conteúdo do material institucional com atenção ao suporte conceitual e às formas discursivas nele expressas; abordagem cultural, com compreensão dos sentidos formulados, em diferentes contextos, sobre um mesmo programa; etc. (Rodrigues, 2008, p. 11).

A avaliação em profundidade está amparada em uma abordagem interpretativa, a qual começa a ganhar importância entre os teóricos do campo de públicas a partir dos anos 1990, ao situar que o conhecimento é elaborado com base em variadas dimensões e de múltiplas fontes de informação. Além disso, destaca o caráter relacional das políticas públicas, colocando “uma série de questões sobre como os significados das políticas são comunicados e percebidos por diferentes audiências” (Rodrigues, 2008, p. 10).

Percebe-se, pois, que este aspecto relacional dialoga com o interesse de avaliar a assessoria de comunicação dentro de uma política pública, enquanto prática profissional intermediadora das relações entre atores sociais e o programa. Optamos por dar evidência aos diversos conhecimentos coletivos envolvidos no contexto da política, seja da parte de quem a implementa, seja de quem dela usufrui. Percepções que podem ser impactadas de diferentes

maneiras, a depender de como a comunicação institucional é concebida e implementada cotidianamente através de ações.

No quadro 4, descrito abaixo, relacionamos os objetivos específicos desta pesquisa a três dos quatro tópicos sugeridos pela avaliação em profundidade, os quais abrem caminhos para que avancemos na investigação a que nos propomos.

**Quadro 4 - Proposta de avaliação em profundidade alinhada aos objetivos específicos**

<b>Tópicos para Avaliação em Profundidade</b>	<b>Objetivos específicos</b>
<b>1) Análise de conteúdo do programa:</b> a formulação, bases conceituais e coerência interna do programa.	Analisar em que nível as ações da assessoria de comunicação do EFTA dialogam com características de comunicação pública.
<b>2) Análise de contexto da formulação da política:</b> Levantamento de dados sobre o momento político e as condições socioeconômicas em que foi formulada a política em estudo.	Avaliar como implementadores do EFTA compreendem a área profissional da assessoria de comunicação inserida na política pública.
<b>3) Trajetória institucional de um programa:</b> grau de coerência/dispersão do programa ao longo das vias institucionais, identificando mudanças nos sentidos dados aos objetivos do programa e a sua dinâmica em espaços diferenciados.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avaliar como implementadores do EFTA compreendem a área profissional da assessoria de comunicação inserida na política pública;</li> <li>- Pesquisar a percepção de usuários sobre a comunicação realizada pelo EFTA e o fomento à participação.</li> </ul>

Fonte: Elaborado por este pesquisador, com base em Rodrigues (2008).

Nos tópicos analíticos 1 e 2 do quadro 4, lançamos um olhar tanto para os aspectos mais gerais, concernente à política pública, quanto o mais segmentado, voltado à assessoria de comunicação. Assim, voltamo-nos para uma investigação particular (área de comunicação)



dentro da geral (EFTA), sem deixar de identificar congruências e contradições de um sobre o outro, além da conjuntura onde o escritório está inserido.

No que se refere ao eixo da análise de conteúdo, apresentamos o Escritório Frei Tito e sob quais bases está regulamentado. No que tange à comunicação do EFTA, identificamos de que forma ela está regulamentada e o regramento que orienta objetivos, metas e projetos. Assim, partimos para a descrição das ações de comunicação, visando reconhecer qual a abordagem do trabalho realizado.

No tópico 2, temos a análise de contexto, no qual resgatamos o momento histórico da formulação da política pública EFTA. Aqui, a pesquisa vai focar no contexto social e político de criação do escritório. Em relação à comunicação, abordamos as configurações que esta área teve ao longo de alguns períodos de implementação da política pública e o que isso revela da concepção que se tinha, naquele momento histórico, sobre o papel da assessoria de comunicação para o órgão e a sociedade.

A trajetória da política pública é o principal aspecto do tópico 3 da avaliação em profundidade. A noção de trajetória traz que “o programa não tem um sentido único e está circunscrito a ressignificações, segundo seus distintos posicionamentos nos vários espaços institucionais que percorre, ou seja, de acordo com seus deslocamentos na instituição” (Gussi, 2008, p. 34). Neste tópico, damos especial ênfase à assessoria de comunicação do EFTA, nosso principal objeto avaliativo dentro da política pública, trazendo as percepções e os sentidos que os implementadores atribuem a esta área profissional. Ademais, inserimos também percepções de usuários do EFTA sobre a comunicação e os mecanismos de participação, buscando diversificar a análise e sair dos muros da institucionalidade.

Rodrigues (2008) traz ainda um quarto tópico analítico, o espectro temporal e territorial do programa. Reconhecemos a limitação da pesquisa pela não aplicabilidade deste eixo, em função de fatores como tempo e condições técnicas e de pessoal. Trata-se de uma dimensão que requer um aprofundamento analítico ainda maior, uma vez que

corresponde a um momento mais avançado de sistematização dos dados já coletados e está aberta à manipulação de uma série de instrumentos metodológico-analíticos que possibilitem atingir um maior nível de abstração, síntese e criatividade. Poderão ser formulados esquemas, desenvolvidos gráficos, experimentados modelos estatísticos variados, aliados a técnicas qualitativas de análise. Seria o caso, por exemplo, de aliar o mapeamento da distribuição espacial da população atendida por determinada política – de acordo com o recorte empírico formulado –, aos índices socioeconômicos e às redes de interesses e relações de poder detectadas na pesquisa de campo. (Rodrigues, 2008, p. 12)

Na seção seguinte, apresentamos a perspectiva metodológica que norteia a avaliação da assessoria de comunicação do EFTA como prática profissional intermediadora entre a política pública e atores sociais envolvidos.

### **3.2 Perspectiva metodológica: abordagem, caracterização do universo, sujeitos da pesquisa, coleta e análise de dados**

Cumprir explicar que, diante da aproximação deste pesquisador com o tema do objeto avaliativo, a perspectiva metodológica adotada neste trabalho busca o devido respaldo científico, com adoção de uma posição crítica diante do objeto, para alcançar uma postura sociológica, conforme orienta Paugam (2015). Esse posicionamento é orientado pelos parâmetros metodológicos da pesquisa e o compromisso ético deste pesquisador.

Silva (2013) reforça a visão de que não há neutralidade na pesquisa avaliativa, uma vez que é necessário situar as políticas e programas dentro de um processo resultante de pressões sociais de diferentes sujeitos, nas quais se articulam atributos como diversidade e contradição. Esse movimento não linear, porém articulado, faz com que uma demanda alcance um status importante na agenda pública, o que chama atenção do poder público e da sociedade. É o que se verifica no caso do EFTA: a própria origem desta política pública, como se verá mais adiante, decorre de demandas da sociedade civil organizada, através de sujeitos coletivos em movimentos sociais e universidades, até chegar a ser promovido a serviço público integrante da estrutura do Poder Legislativo do Ceará, contexto que traz novos sentidos e contradições à atuação do EFTA.

#### **3.2.1 Sobre a abordagem**

A avaliação da assessoria de comunicação do Escritório Frei Tito de Alencar é uma pesquisa de natureza qualitativa, a qual “trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes” (Minayo, 2009, p. 21). O resultado de uma pesquisa não é um fim em si mesmo, pois o investigador dedica especial atenção ao processo, à forma como um fenômeno se manifesta nas atividades (Godoy, 1995). Assim, o objetivo é compreender a perspectiva que os sujeitos têm dos processos de uma área específica dentro do EFTA.

Segundo Stake (2011), o estudo qualitativo é interpretativo, isto é, observa as relações sociais sob diferentes pontos de vista, motivo pelo qual não encontraremos generalizações, mas sim quais explicações são vislumbradas em situações específicas de um

contexto. Nesta abordagem, dedicamos atenção aos atores envolvidos, à visão que eles têm do papel da comunicação no funcionamento da política pública, desde a organização desse setor profissional até os sentidos conferidos a essa área profissional pelos atores sociais envolvidos.

### **3.2.2 Sobre o universo e sujeitos da pesquisa**

O estudo tem como recorte geográfico a cidade de Fortaleza/CE, onde o EFTA possui sede fixa e atuação desde 2000. Como abordaremos mais adiante, o escritório passou a ter sede também no município do Crato, na região do Cariri cearense, o que certamente traz novas percepções e contribuições sobre o papel da comunicação na ótica de quem implementa e utiliza a política pública naquele universo. Entretanto, em virtude das inviabilidades de deslocamento até a região, não houve possibilidade de abordar essa característica geográfica neste estudo.

O planejamento, a coleta e a análise de dados desta pesquisa foram realizados entre julho de 2024 e abril de 2025. A escolha dos sujeitos pesquisados segue este recorte temporal, pela relação que estes tinham com a política pública nesse intervalo. Isso não impede que a pesquisa olhe em retrospecto, uma vez que também observamos a trajetória da área de comunicação ao longo da implementação da política pública, como já explicitado anteriormente.

Os sujeitos da pesquisa compõem-se de atores sociais que se relacionam diretamente com a política pública, de forma geral, e também com a comunicação, o objeto avaliativo da política estudada, no período pesquisado. Apresentamos, no quadro 5, esses sujeitos e a justificativa de escolha.

**Quadro 5 - Perfil dos sujeitos da pesquisa e justificativa de escolha**

<b>Sujeitos</b>	<b>Justificativa</b>
<b>1) Presidente do EFTA</b> , deputado estadual Renato Roseno de Oliveira <sup>8</sup>	O parlamentar preside o Escritório Frei Tito desde 2019, função que o permitiu liderar o pleito pela implantação do trabalho profissional da assessoria de comunicação.

<sup>8</sup> Renato Roseno é advogado, militante socialista e deputado estadual pelo Partido Socialismo e Liberdade (Psol). Como presidente da Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da Assembleia Legislativa do Ceará, preside também o EFTA, há quatro biênios: 2019-2020, 2021-2022, 2023-2024, 2025-2026.

2) <b>Coordenadora do EFTA</b> , advogada.	Como gestora do escritório, contribui com uma visão estratégica acerca do trabalho da comunicação e sua relação com os demais setores do EFTA e com as comunidades.
3) <b>Assessora de comunicação do EFTA</b> , jornalista.	Profissional presente desde a implantação da assessoria de comunicação no EFTA. Contribui com elementos sobre as ações executadas e o papel da comunicação como ferramenta de intermediação do trabalho da política pública com atores sociais.
4) <b>Ex-presidente do EFTA</b> , João Alfredo Telles Melo <sup>9</sup> .	Ex-parlamentar que presidiu o EFTA à época de sua criação. Fornece dados sobre a gênese da comunicação no início da política pública, bem como do contexto social e político do período.
5) <b>Lideranças e representantes de instituições/movimentos</b> usuários e/ou parceiros na luta pelos direitos humanos.	Lideranças conhecem a realidade dos grupos os quais representam e mantêm um contato mais aproximado com o EFTA. Na maioria dos casos, costumam buscar o atendimento inicial da política pública; permanecem em interlocução com o(a) advogado(a) que atua no caso; e/ou ainda possuem uma militância reconhecidamente relevante pelos outros usuários que buscam a reparação de um direito coletivo. Falam sobre como percebem a comunicação do EFTA, se é um setor que fomenta participação e diálogo dentro da política pública.

Fonte: Elaboração própria (2024).

<sup>9</sup> João Alfredo é advogado e superintendente do Instituto do Desenvolvimento Agrário do Ceará (Idace). Na esfera política, cumpriu mandatos como vereador, deputado estadual e deputado federal. Na ocasião de criação do EFTA, em 2000, presidia a Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da Alece.

Sobre o item 5 do quadro 5, esclarecemos que a escolha das instituições se deu a partir do acesso a materiais institucionais do EFTA, como os relatórios de atividades, onde são apresentados inúmeros movimentos, coletivos e organizações como parceiras e/ou usuárias dos serviços. Seleccionamos alguns deles de maneira aleatória, das linhas de atuação as mais diversas possíveis. Após contato e verificação de disponibilidade e interesse de representantes/lideranças em colaborar nesta pesquisa, fechamos o quantitativo de quatro instituições, que possuem reconhecida atuação na cidade de Fortaleza e que dialogam historicamente com a política pública. São elas: *Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (Cedeca Ceará)*, organização da sociedade civil que atua pelos direitos da infância e da adolescência; *Frente de Luta por Moradia Digna (FLMD)*, articulação de comunidades, movimentos sociais e assessorias técnicas pelo direito à cidade e à moradia; *Instituto Terramar*, que atua em conflitos fundiários e direito à terra na zona litorânea; e *Mães da Periferia*, que reúne familiares de vítimas de violência decorrente de abordagens policiais nas periferias de Fortaleza.

### 3.2.3 Sobre a coleta dos dados

Destacamos agora as técnicas utilizadas para coleta dos dados, que foram levantamento bibliográfico, pesquisa documental, observação e entrevista.

O levantamento de bibliografias que lançassem luz sobre o Escritório Frei Tito de Alencar, como serviço pioneiro no Brasil em assessoria jurídica popular ofertado dentro de uma casa legislativa, comprovou a suspeita inicial: há uma escassez de artigos científicos, livros, dissertações e teses sobre o EFTA. Foram realizadas pesquisas entre julho e setembro de 2024, utilizando como palavras-chave: Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar, Escritório Frei Tito e EFTA. Os *sites* utilizados como fonte foram a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), o Portal de Periódicos da CAPES e o Repositório Institucional da Universidade Federal do Ceará (UFC). Apenas neste último sítio eletrônico, a busca encontrou uma monografia sobre as características da assessoria jurídica popular prestada pelo EFTA. Este trabalho foi de grande valia pelo apanhado histórico realizado<sup>10</sup>, servindo de consulta para este estudo.

---

<sup>10</sup> O trabalho monográfico é intitulado “Assessoria Jurídica Popular e Prática Profissional: um estudo sobre o Escritório Frei Tito de Alencar (EFTA)”, defendido em 2014 como conclusão da graduação em Direito da UFC, pela acadêmica Kauhana Hellen de Sousa Moreira. O retrospecto do EFTA levantado nesta monografia foi fonte relevante para nossa análise *a posteriori*, na seção dedicada à análise de contexto.

À pesquisa bibliográfica, seguiu-se a pesquisa documental, como complemento à busca por informação acerca do EFTA. Utilizamos como base o convênio de criação do Escritório Frei Tito, a lei estadual nº 14.922/2011 e a resolução nº 698/2019. Estes dispositivos foram fundamentais para o entendimento da estruturação e regulamentação do EFTA e são apresentados com mais detalhes na seção pertinente. Outras fontes foram reportagens e notícias publicadas no portal eletrônico da Assembleia Legislativa do Ceará, que trazem um recorte temporal de acontecimentos envolvendo o Escritório Frei Tito, bem como declarações sobre a sua relevância para o território cearense.

A coleta de dados inclui ainda observação e entrevistas individuais com os sujeitos da pesquisa já mencionados. Segundo Gil (2008), a observação utiliza os sentidos para captar aspectos do cotidiano, com base em objetivos formulados, e tem como ponto positivo o acesso direto a situações que dizem respeito ao escopo da pesquisa. Optamos pela observação simples, na qual “o pesquisador é muito mais um espectador que um ator. Daí por que pode ser chamado de observação-reportagem, já que apresenta certa similaridade com as técnicas empregadas pelos jornalistas (Gil, 2008, p. 101)”. A observação também se mostra pertinente quando aplicada em estudos de caráter exploratório e situações de caráter público, como os serviços do EFTA.

Já a entrevista é uma técnica de coleta de dados bastante difundida nas ciências sociais, porque é adequada para captar diversos aspectos da vida social, permitindo profundidade sobre o comportamento humano (Gil, 2008). Optamos pela entrevista por pautas, que, segundo o mesmo autor, busca atender a pontos de interesse específicos e, apesar de certo grau de estruturação das perguntas, permite que entrevistados falem livremente sobre o tema tratado na entrevista.

### *3.2.3.1 Dos instrumentos de coleta*

No que se refere à observação simples, essa foi a técnica de coleta que inaugurou nossa ida a campo. O primeiro contato com a profissional jornalista do EFTA ocorreu em setembro de 2024, de forma preliminar. A partir de um encontro presencial, naquele mesmo mês, explicamos os objetivos da pesquisa, elaboramos e entregamos uma carta de apresentação do projeto<sup>11</sup>, a partir do qual solicitamos o acompanhamento de rotinas do escritório que tivessem relação com a comunicação. Agendamos, então, três encontros, ocorridos entre

---

<sup>11</sup> O modelo de carta de apresentação utilizado nesta pesquisa está no Apêndice G.

outubro e novembro de 2024, que consistiam na observação: do trabalho da jornalista do EFTA na cobertura de um evento sobre violação dos direitos humanos pelo uso indiscriminado de agrotóxicos; de uma reunião entre membros do EFTA, como advogados, estagiários e demais colaboradores, acerca do planejamento de ações; e de uma manhã corriqueira de trabalho na sede do escritório. Nosso propósito era ter um primeiro contato com os atores sociais implementadores da política, para perceber nuances em que o papel da comunicação se manifesta na prática, direta ou indiretamente, sem esquecer de aspectos que também tragam um pouco da essência e do funcionamento dessa política pública.

Quanto à entrevista, o instrumento foi planejado a fim de captar impressões, opiniões e dados acerca do setor de comunicação do Escritório Frei Tito de Alencar. A princípio, o(a) entrevistado(a) foi informado(a) da finalidade desta pesquisa, descrita na carta de apresentação, que traz os objetivos deste projeto. Formulamos instrumentos de coleta diferentes<sup>12</sup>, a depender do perfil do entrevistado em questão, uma vez que cada uma das pessoas traz um nível de experiência diferente com relação à política pública EFTA.

Antes de iniciar a rodada de perguntas, foi comunicado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)<sup>13</sup>, sobre o qual atores do EFTA manifestam-se quanto à concordância com os pontos e a participação espontânea nesta pesquisa. Os(as) entrevistados(as) declararam que leram as informações contidas no TCLE e concordam com o uso dos dados neste estudo.

Das oito entrevistas realizadas, apenas a aplicada junto à liderança do Frente de Luta por Moradia Digna, devido à indisponibilidade da informante para a entrevista presencial na data combinada. Nesse caso, utilizou-se o programa *Google Meet*, que permite videochamada em tempo real. O áudio foi gravado, e o termo TCLE foi assinado digitalmente e enviado para este pesquisador por e-mail. As demais entrevistas foram todas feitas no formato presencial, na sede das instituições ou em espaços públicos previamente combinados.

Como afirmado anteriormente, elaboramos instrumentos de coleta para serem aplicados conforme a relação do(a) entrevistado(a) com o EFTA. Significa dizer que as perguntas interpeladas à jornalista responsável pela comunicação não necessariamente serão as mesmas feitas ao presidente ou à coordenadora do escritório, em virtude também da natureza de atribuições, pois buscamos captar visões de mundo, opiniões e impressões que contribuam para a pluralidade desta pesquisa.

---

<sup>12</sup> Cada um dos instrumentos encontra-se na íntegra no final desta dissertação.

<sup>13</sup> O TCLE encontra-se reproduzido integralmente no fim desta dissertação.

Todos os roteiros de perguntas trazem o que denominamos pautas, ou seja, um tema que reúne questões agrupadas para contemplar nossos objetivos específicos. As pautas são: 1) **Política de comunicação:** implementação das práticas de comunicação, trazendo aspectos históricos e atuais sobre a assessoria de comunicação, princípios norteadores, ações, objetivos, relação com os eixos de comunicação pública<sup>14</sup>, avaliação de implementadores, desafios de ordem política da área, entre outros pontos; 2) **Setor de comunicação:** como essa área estrutura-se dentro da política pública, número de profissionais contratados, atividades que desempenham, recursos de que dispõem, percepção acerca das atividades realizadas, número de tarefas, adequação à área dos profissionais envolvidos e participação nas decisões estratégicas no EFTA; e 3) **Experiência do usuário:** percepções sobre o atendimento no EFTA, existência de mecanismos que permitem diálogo e participação dos atores sociais e visões sobre a comunicação realizada.

A partir dessa estruturação, resumimos no quadro 6 as pautas constantes em cada instrumento de coleta aplicado ao respectivo ator social, com a data de realização das entrevistas.

**Quadro 6 - Pautas em instrumentos de entrevista por sujeito pesquisado e data de realização**

Sujeitos	Pautas respondidas	Data de realização
1) <b>Presidente do EFTA</b> , deputado estadual Renato Roseno de Oliveira	pauta 1	17 de outubro de 2024
2) <b>Coordenadora do EFTA</b> , advogada.	pauta 1	19 de fevereiro de 2025
3) <b>Assessora de comunicação do EFTA</b> , jornalista.	pautas 1 e 2	10 de abril de 2025
4) <b>Ex-presidente do EFTA</b> , João Alfredo Telles Melo.	pauta 1	15 de outubro de 2024

<sup>14</sup> Duarte (2009) enumera quatro eixos balizadores de ações de comunicação pública: transparência, acesso, interação e social. Esses aspectos são abordados no capítulo sobre comunicação pública.



<b>5) Lideranças e representantes de instituições/movimentos atendidos pelo EFTA e/ou parceiros</b>	pauta 3	04, 13, 17 e 21 de fevereiro de 2025
---	---------	--------------------------------------

Fonte: Elaboração própria (2024).

Sobre as entrevistas aplicadas junto a instituições usuárias e/ou parceiras do EFTA, optamos por manter a confidencialidade dos informantes, a partir da manifestação da vontade para tal feita pelo representante da instituição, prevista no TCLE. A escolha atende ao propósito de destacar mais o conteúdo das falas, sem individualizar qualquer posicionamento, como críticas, elogios, sugestões e reclamações. Ao mesmo tempo, acreditamos ser relevante nomear as instituições que têm um líder/representante entrevistado neste estudo, o que fazemos para demonstrar que são atores sociais com participação relevante na luta por direitos humanos no Ceará.

Segundo Cláudia Fonseca (2010), não há uma postura única sobre adotar ou não anonimato nos textos de pesquisa etnográfica. Para a autora, creditar a fonte pode trazer maior verossimilhança aos dados etnográficos, mas é preciso frisar também a responsabilidade ética do pesquisador ao expor a identidade de pessoas, em uma correlação desigual de forças entre pesquisador e pesquisado. Dessa forma, buscamos enfatizar o dado que nasce da entrevista, bem como a instituição declarante, que traz uma riqueza contextual pela pluralidade de visão desses líderes/representantes.

A identidade dos informantes também foi preservada no caso da advogada coordenadora e da jornalista responsável pela assessoria de comunicação. Os entrevistados que ocupam cargos de autoridades de natureza pública são devidamente identificados pelo nome e função, devido ao fato de serem agentes públicos e à necessidade de transparência que o serviço público exige.

### **3.2.4 Análise dos dados**

Recorremos à triangulação por métodos para analisar os dados coletados nesta pesquisa. Trata-se de

um *modus operandi* pautado na preparação do material coletado e na articulação de três aspectos para proceder à análise de fato, sendo que o primeiro aspecto se refere às informações concretas levantadas com a pesquisa, quais sejam, os dados empíricos, as narrativas dos entrevistados; o segundo aspecto compreende o diálogo com os autores que estudam a temática em questão; e o terceiro aspecto se refere à análise de conjuntura, entendendo conjuntura como o contexto mais amplo e mais abstrato da realidade. (Marcondes e Brisola, 2014, p. 2004)

Esta escolha analítica é recorrente em pesquisa social e confere confiabilidade e cientificidade à pesquisa ao articular diferentes fontes de dados empíricos, referenciais teóricos e análise de conjunturas.

Além disso, a inclusão de vozes e experiências múltiplas também é um objetivo da análise de dados por triangulação. Em uma realidade complexa onde se busca um olhar para o trabalho de comunicação realizado em uma política pública, enquanto área intermediadora das relações entre EFTA e atores sociais, é preciso dialogar com autores e com o contexto para obter uma visão mais plural e crítica acerca dos sentidos que este setor adquire para implementadores e usuários.

Por meio dos três tópicos da avaliação em profundidade - quais sejam, a análise de conteúdo, análise de contexto e trajetória -, trazemos os dados empíricos coletados e organizados, com a pertinência de cada um dos tópicos. Em seguida, propomos o diálogo com o referencial teórico para nos debruçarmos sobre as categorias analíticas que emergem deste estudo: **comunicação pública**, como campo que contempla a prática profissional de assessoria de comunicação no serviço público, sob uma ótica de inclusão da sociedade na forma de pensar e fazer as ações de comunicação; e **participação social**, segundo a qual os diversos grupos sociais influem nos rumos de políticas públicas, dialogando e contribuindo com seu conhecimento, para atendimento de demandas coletivas e superação de desigualdades.

Ademais, inserimos também a análise de conjuntura, ou seja, o contexto mais amplo no qual a política pública EFTA e sua assessoria de comunicação estão inseridos. Fatores políticos, organizacionais e culturais que interferem diretamente na conformação do nosso objeto e suas possibilidades de fazer comunicação.

## **4 ANÁLISE DE CONTEÚDO E DE CONTEXTO DA POLÍTICA PÚBLICA: FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO**

Compreendemos o EFTA como política pública, segundo definição de Maria Ozanira da Silva (2013), para quem políticas públicas materializam-se por meio de programas, projetos e serviços e orientam-se para a promoção de mudanças sociais, bem estar e equidade social.

Nesta seção, apresentamos o Escritório Frei Tito de Alencar e a sua assessoria de comunicação. Iniciamos com a análise de conteúdo, que explicita em que termos estão regulamentados o EFTA, como órgão pertencente ao Poder Legislativo, e a assessoria de comunicação.

Em seguida, partimos para a análise de contexto, um retrospecto que enfatiza aspectos históricos tanto da política EFTA quanto do trabalho de comunicação. Os dois tópicos da avaliação em profundidade (Rodrigues, 2008) contextualizam a formulação e a implementação da política pública.

### **4.1 Sobre o Escritório Frei Tito de Alencar**

O Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar (EFTA) - o qual também aparece nesta pesquisa como Escritório Frei Tito ou, ainda, pela sigla EFTA - é um serviço público de assistência jurídica a comunidades, movimentos, grupos e coletivos em situação de vulnerabilidade, ou ainda a indivíduos em casos notórios de violação de direitos humanos no estado do Ceará<sup>15</sup>.

O EFTA pertence à estrutura organizacional da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (Alece) e atua de forma integrada com a Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da Alece. Está localizado no Edifício Deputado Francisco das Chagas Albuquerque, também conhecido como Anexo 3, no bairro Dionísio Torres, área nobre da capital cearense.

---

<sup>15</sup> ESCRITÓRIO de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar. Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, 2024. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/paginas/escritorio-de-direitos-humanos-e-assessoria-juridica-popular-frei-tito-de-alencar-efta>. Acesso em: 15 de jun. de 2024.

Figura 1 - Edifício Deputado Francisco das Chagas  
Albuquerque, anexo 3 da Alece



Fonte: Foto extraída do *site* da Alece (2024).

Em 2024<sup>16</sup>, o escritório realizou 216 atendimentos, entre visitas iniciais e monitoramento de casos. São 227 casos acompanhados no total, representando um universo de 65.251 famílias beneficiadas. Foram 88 visitas técnicas, 46 audiências/inspeção judicial e 140 audiências administrativas. Naquele ano, o EFTA acompanhou 235 processos judiciais, sendo 113 com atuação direta do escritório. No balanço do EFTA, um dos marcos foi a abertura de uma sede no município do Crato, localizado no Cariri cearense. Com isso, o escritório aumentou sua capilaridade no interior e somou 20 municípios ao mapa de cidades atendidas, totalizando 65<sup>17</sup>.

No dia 7 de novembro de 2024, visitamos a sede do escritório em Fortaleza. A recepção dá o tom de que estamos em território de defesa dos direitos. O espaço é repleto de quadros com imagens de pessoas em contextos de vulnerabilidades, no Brasil e no mundo. A atmosfera corrobora para uma sensação de acolhimento de quem ingressa num ambiente ciente dos desafios que é a luta contra a desigualdade.

---

<sup>16</sup> À época da realização desta dissertação, os dados sobre atendimentos realizados pelo EFTA mais atualizados eram os referentes ao ano de 2024. Escolhemos utilizá-los para exemplificar a atuação do escritório em números.

<sup>17</sup> EFTA. A atuação do Escritório Frei Tito na defesa e efetivação dos Direitos Humanos no Ceará - Relatório de atividades 2023/2024. Fortaleza: Alece, 2024. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/paginas/escritorio-de-direitos-humanos-e-assessoria-juridica-popular-frei-tito-de-alencar-efta>. Acesso em: 11 dez. 2024.

Figura 2 - Quadros e placa na entrada do EFTA evidenciam inspirações de atuação.



Fonte: Fotos feitas pelo autor desta pesquisa (2024).

Três estagiários do curso de Direito trabalhavam em documentos, como ofícios e petições judiciais. Na sala dos advogados populares, fomos recebidos pelo advogado Péricles Moreira. Dentro dos eixos de atuação do EFTA, Péricles é responsável por assumir casos relativos a comunidades e povos tradicionais. Ele nos convida a fazer uma pesquisa rápida em um *site* de buscas sobre o marco temporal das terras de povos originários no Brasil, para exemplificar como o EFTA também atua em casos estruturais, de âmbito nacional, contribuindo com sua experiência local e teses que refutem tentativas de violação dos direitos dos povos tradicionais.

Há também uma sala para acolher pessoas e grupos que buscam o atendimento presencial. Péricles explica que a demanda espontânea, que bate à porta do escritório, é recepcionada, acolhida e registrada para posterior acompanhamento no local do conflito. Após a verificação da situação prática em campo por um advogado do EFTA, ocorre uma decisão sobre como será o tratamento da demanda: ingresso de ação judicial, direcionamento para órgãos competentes, diálogo interinstitucional para atuação em parceria e orientação em direitos humanos à comunidade são algumas das possíveis alternativas de ação.

Não havia sala específica destinada à assessoria de comunicação, e a jornalista responsável pela área também não estava presente naquela ocasião. Já havíamos sido informados que a profissional não está todos os dias no escritório de forma presencial, que há uma dinâmica de resolução de demandas da área de forma remota, pois ela concilia o trabalho com outras atividades na Alece.

#### ***4.1.1 Regulamentação e bases conceituais: análise de conteúdo da política***

A regulamentação do EFTA é do ano de 2019, com a Resolução nº 698<sup>18</sup> da Assembleia Legislativa do Ceará, que disciplina a estrutura organizacional do Poder Legislativo estadual. A norma traz, dentre as competências do Escritório Frei Tito de Alencar:

**Art. 16.** Compete ao Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar:  
 I – realizar atendimentos, prestando consultoria jurídica e assistência judicial e extrajudicial às comunidades marginalizadas e excluídas de direitos;  
 [...]
 VIII – promover práticas jurídicas calcadas na percepção do Direito como via de transformação e emancipação;  
 IX – promover a Educação em Direitos Humanos e a articulação com organizações, órgãos e entidades de defesa de direitos humanos;  
 X – orientar os assessorados por meio da metodologia da Educação Popular como abordagem pedagógica na educação em Direitos Humanos e Fundamentais.

As bases conceituais do Escritório Frei Tito fundamentam-se na assessoria jurídica popular. Sobre esta perspectiva de atuação - apesar de não ser nosso objetivo aprofundar-se neste conceito - convém mencionar, em linhas gerais, as particularidades relacionadas ao seu método de trabalho: a aproximação com os casos coletivos.

Além do aporte técnico, o assessor jurídico popular deve desempenhar também um papel político de educador popular, no sentido de ensinar-aprendendo, ao desenvolver junto aos grupos assessorados (comunidades urbanas, rurais, movimentos sociais e etc.) as estratégias judiciais e extrajudiciais cabíveis.  
 [...] Nesse sentido, desenvolve-se entre assessores jurídicos populares e movimentos sociais um processo dialógico de libertação, em que são desconstruídas as perspectivas tradicionais de polarização entre o saber jurídico e o saber popular, levando-se em conta que aquele se sobressai como superior numa relação advogado-clientela verticalizada, que se apresenta de forma recorrente na advocacia tradicional. (Moreira, 2014, p. 34).

Nesse sentido, a atuação do EFTA tem o propósito de ir além do peticionamento de ações ao Poder Judiciário, de audiências judiciais e de acompanhamento de processo e orientação jurídica de seus usuários atendidos. O escritório busca uma articulação interinstitucional com Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e demais órgãos da administração pública, com objetivo de aprimorar fluxos que agilizem a solução a conflitos resultantes de violações de direitos no Ceará. Outra linha de atuação do EFTA é a promoção de ações de educação popular em direitos humanos junto à população beneficiada com os serviços.

---

<sup>18</sup> A norma encontra-se reproduzida em anexo neste trabalho, no que concerne às competências do EFTA.

**Quadro 7 - Linhas de atuação e atividades desempenhadas pelo EFTA**

<b>Linhas de atuação</b>	<b>Atividades e ações</b>	<b>Público-alvo</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• direito à cidade</li> <li>• direito à vida, proteção e não discriminação</li> <li>• direito à terra, território e justiça ambiental</li> <li>• direito dos povos e comunidades tradicionais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• visitas técnicas;</li> <li>• acompanhamento de processos judiciais e administrativos com redação de petições e ofícios;</li> <li>• audiências judiciais;</li> <li>• audiências públicas;</li> <li>• reuniões com a administração pública;</li> <li>• reuniões com as comunidades acompanhadas;</li> <li>• ações de educação popular em direitos humanos e o fortalecimento do protagonismo comunitário;</li> <li>• Ações de <i>advocacy</i> que geram visibilidade em espaços estratégicos, como imprensa, parlamentos, órgãos nacionais e internacionais, que podem posicionar o sujeito noutra correlação de forças diante do violador de direitos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• comunidades, grupos, coletivos e movimentos em situação de vulnerabilidade;</li> <li>• casos individuais com repercussão coletiva e/ou emblemáticos de violação de direitos humanos.</li> </ul>

Fonte: Seção sobre o Escritório Frei Tito de Alencar (EFTA) no site da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, com ajustes feitos pelo autor deste estudo. 2024.

A execução das atividades resumidamente descritas no quadro 7 é feita por uma equipe de advogados(as) contratados(as) via seleção pública, feita com a colaboração de organizações de direitos humanos atendidas pelo Escritório Frei Tito de Alencar e de professor da Universidade Federal do Ceará vinculado a núcleos de extensão em assessoria jurídica popular.

Atualmente, o corpo funcional é formado por uma coordenadora e quatro advogados(as), além de estagiários, lotados na sede em Fortaleza/CE. Somam-se aos colaboradores dedicados às atividades-fim, três profissionais administrativos assumem atividades de atendimento inicial e rotinas de secretariado. Há ainda um(a) advogado(a) atuando no município do Crato/CE, região do Cariri<sup>19</sup>. O EFTA é presidido pelo(a) parlamentar estadual que se encontra em exercício da presidência da Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da Alece.

Se lançarmos um olhar para o escopo de atividades e competências do EFTA, identificamos que há previsão e estímulo a uma proximidade com os usuários da política, através de audiências públicas, projetos de educação em direitos, atendimentos e reuniões nas comunidades, além de orientações jurídicas que reconhecem os instrumentos de ação política propostos pelos usuários para a solução de conflitos e demandas. Somado à perspectiva da assessoria jurídica popular, percebemos a propensão a uma maior abertura para diálogo entre os atores sociais envolvidos. Um potencial para a assessoria de comunicação atuar.

#### ***4.1.2 A assessoria de comunicação do EFTA***

O trabalho profissional na área de comunicação institucional, sob a responsabilidade de uma assessoria de comunicação no âmbito do Escritório Frei Tito, inicia em 2021 - duas décadas após a criação da política pública. Desde então, está sob responsabilidade de uma profissional jornalista, única a desempenhar funções na área. A trabalhadora tem vínculo funcional terceirizado com a Coordenadoria de Comunicação Social da Alece e acumula as funções no EFTA com a assessoria a outros órgãos do Poder Legislativo. O expediente dedicado ao Escritório Frei Tito varia de dois a três dias por semana, com duração de um turno cada, rotina que é flexibilizada a depender de outras demandas.

Pela pesquisa documental, verificamos que a presença da assessoria de comunicação não está prevista formalmente na estrutura organizacional do EFTA. Diante dessa descoberta, não cabe referir-se à assessoria de comunicação como um setor, pois não está sequer formalizado em qualquer norma regulamentadora, sendo mais adequado denominá-la de serviço, auxílio, atendimento ou mesmo assessoria.

---

<sup>19</sup> A unidade do EFTA no Cariri cearense foi instalada em 5 de julho de 2024, com intuito de prestar assessoria jurídica popular à população daquela região. Parceria entre Alece, Governo do Ceará e Prefeitura do Crato, a implantação sinaliza a interiorização dos serviços. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/noticias/46999-regiao-do-cariri-recebe-orgaos-de-assessoria-juridica-popular-e-de-inclusao-da-alece>. Acesso em: 6 de set. 2024.



Além disso, não há plano de comunicação - documento utilizado nas assessorias de comunicação para nortear o trabalho a ser realizado, trazendo tópicos como objetivos, metas, planejamento e ações desta área. “A gente nunca conseguiu construir esse plano de comunicação. Era um projeto, mas ou fazia isso, ou fazia o dia a dia” (Jornalista do EFTA).

Diante da ausência de regulamentação da área de comunicação dentro do EFTA e de um plano de comunicação para nortear o trabalho, verificamos que a assessoria de comunicação se materializa no trabalho cotidiano, conforme as demandas vão surgindo e sendo monitoradas pela jornalista junto à equipe de advogados e coordenação do EFTA. As ações podem surgir também de conversas entre a jornalista e a coordenação sobre o que tem potencial de ser feito, dentro da disponibilidade da profissional.

Uma das iniciativas destacadas pela jornalista é o projeto audiovisual “Minuto dos Direitos Humanos”, que contextualiza temas como acesso à justiça, consulta prévia e direitos à educação, à saúde e à moradia<sup>20</sup>.

Acho que a principal ação que a gente teve foi o Minuto dos Direitos Humanos, oito episódios, se não me engano, que a gente fazia com os próprios estagiários e advogados. Normalmente eram roteiros que eu fazia, mas que eram modificados e tornados mais a cara da pessoa que ia fazer, e temáticas que eram escolhidas pela equipe. Até por ter uma carinha de projeto, isso é importante. Às vezes, eu confesso, mesmo em perspectiva, é o que eu consigo ver com mais cara de algo que foi pensado, planejado, executado e finalizado nesse contexto (Jornalista do EFTA).

Outra frente de trabalho posta em relevo pela jornalista é a assessoria de imprensa<sup>21</sup>, através de sugestões de assuntos ligados ao trabalho do EFTA a veículos de comunicação, como foco na cobertura jornalística; produção de conteúdo em formatos de vídeo, texto e áudio para ser utilizado no noticiário; indicação de porta-vozes para entrevistas sobre temas em que têm autoridade; entre outras tarefas.

Observamos essas atividades em campo, ao acompanharmos o trabalho da jornalista no evento “Tribunal Popular dos Agrotóxicos”, em outubro de 2024<sup>22</sup>. Representando o EFTA, estiveram presentes: o presidente, uma advogada e a jornalista assessora de comunicação.

<sup>20</sup> Os oito vídeos do projeto Minuto dos Direitos Humanos podem ser acessados em: <https://www.youtube.com/watch?v=gcGMqIu6tHM&list=PLcX8hQa0p7dA17COPt24RC7S-zZATz0M2&pp=0gcJCV8EOCosWNin>.

<sup>21</sup> Campo de atuação profissional inserido na comunicação institucional, cujas atividades buscam uma interlocução entre instituições e veículos de comunicação.

<sup>22</sup> Evento promovido pela organização Esplar, em Fortaleza, discutiu o uso de defensivos agrícolas no Ceará, as consequências diante da liberação indiscriminada, as estratégias para atender pessoas atingidas e melhorias na regulação.

Figura 3 – Evento Tribunal Popular dos Agrotóxicos



Fonte: Foto feita pelo autor desta pesquisa (2024)

Ao chegar ao evento, a jornalista fez fotos utilizando o celular para iniciar a cobertura no perfil do EFTA no *Instagram*. A publicação tem menções a instituições e organizações envolvidas no evento, o que permite a republicação do conteúdo por esses perfis e, conseqüentemente, maior alcance da imagem e da mensagem ali trazida. Apesar de não ser promovido diretamente pelo Escritório Frei Tito, o evento traz uma temática de direitos humanos urgente na atualidade: o uso de agrotóxicos na produção agrícola e os desdobramentos para a população, temática acompanhada pelo EFTA, inclusive em âmbito nacional<sup>23</sup>. Por essa razão, a profissional de comunicação considera ser importante uma ação de comunicação no local, seja repercutindo o tema na rede social do EFTA, seja mediando a participação de representantes do escritório como porta-vozes em entrevistas a veículos de comunicação no local do evento.

---

<sup>23</sup> Em novembro de 2024, o presidente do EFTA, deputado estadual Renato Roseno, participou de audiência pública no Supremo Tribunal Federal (STF), em Brasília, sobre isenção tributária a agrotóxicos. O parlamentar argumentou contra a medida, afirmando que a isenção de impostos a esses produtos desrespeitam princípios constitucionais. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/posts/noticias/expositores-apresentam-no-stf-argumentos-favoraveis-e-contrarios-a-isencao-tributaria-de-agrotoxicos/>.

Figura 4 - Divulgação prévia do evento  
no perfil do EFTA nas redes sociais



Fonte: Reprodução *Instagram* EFTA (2024).

Enquanto a jornalista acompanhava as entrevistas dadas à imprensa, percebemos que ela captava o conteúdo em formato de áudio, que serviria para subsidiar a produção de conteúdo para o perfil do EFTA na rede social *Instagram* e para o *site* da Agência de Notícias da Alece - espaço de publicação de material jornalístico sobre atividades legislativas e serviços promovidos por órgãos da Assembleia Legislativa -, além de também ter potencial para ser enviado diretamente para veículos de comunicação que utilizam o conteúdo sonoro como material noticioso, como rádios e portais.

Logo que o evento começa, a jornalista do EFTA inicia a captação de imagens com o celular para produzir conteúdo voltado à rede social *Instagram*. A ideia é expressar a presença do EFTA no evento, apoiando a discussão sobre o tema - o presidente do Escritório esteve na composição da mesa central do evento - e demonstrando a participação direta em casos coletivos de danos causados por agrotóxicos.

Figura 5 - Sequência de publicações do EFTA nas redes sociais destacam momentos do Tribunal Popular dos Agrotóxicos



Fonte: Reprodução *Instagram* EFTA (2024).

Ao final daquele dia, o perfil do EFTA na rede social *Instagram* fez uma publicação, com conteúdo em texto e imagem, sobre o evento que observamos aqui. Foram destacados pontos como: veredicto do Tribunal Popular dos Agrotóxicos; necessidade de ampliar as discussões sobre o tema; o acompanhamento que o EFTA faz de comunidades afetadas; e uma audiência pública realizada no Supremo Tribunal Federal sobre isenção tributária a agrotóxicos no Brasil.



Figura 6 - Publicação no *Instagram* do EFTA.



Fonte: Reprodução *Instagram* EFTA (2024)

No *site* da Agência de Notícias da Alece, uma publicação também foi realizada ao final daquele dia, trazendo depoimentos do presidente e da advogada do EFTA.

Figura 7 - Reportagem no *site* da Alece destaca participação do EFTA.

### Alece participa de Tribunal Popular dos Agrotóxicos com debate sobre impactos na saúde e meio ambiente

Por Da Redação / Com Assessoria  
31/10/2024 17:35 | Atualizado há 6 dias

Compartilhe esta notícia:





- Foto Divulgação

A Comissão de Direitos Humanos e Cidadania (CDHC) e o Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar (EFTA), órgãos da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (Alece), participaram, nesta quinta-feira (31/10), do Tribunal Popular dos Agrotóxicos, promovido pelo Esplar – Centro de Pesquisa e Assessoria.

Realizado no auditório da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC), o Tribunal Popular contou com nove testemunhas de acusação, três de defesa, cinco peritos, equipes de defesa e de acusação e um juiz. É possível assistir ao Tribunal no YouTube do Esplar, em links divididos no período da [manhã](#) e da [tarde](#).

O grupo reuniu pesquisadores, agricultores e agricultoras e pessoas diretamente afetadas pelos agrotóxicos, debatendo temas como saúde física, mental e reprodutiva das famílias, a contaminação das águas, a falta de fiscalização, o uso do veneno como arma química, a pulverização aérea indiscriminada e os conflitos territoriais.

O presidente do EFTA e da CDHC, deputado Renato Roseno (Psol), explica que os tribunais populares são iniciativas autônomas e não estatais criadas para garantir o acesso à justiça e a participação popular na tomada de decisões sobre o meio ambiente.

Alece TV



Alece TV



Questão de Ordem debate sobre



Questão de Ordem debate sobre

Alece FM



Jornal Alece - Edição da Manhã



Jornal Alece - Edição da Manhã



Jornal Alece - Edição da Noite - 0

Revista



Jornal Alece - Edição da Manhã



Jornal Alece - Edição da Manhã



Jornal Alece - Edição da Noite - 0

Ver mais

Plenário 13 de Maio

Comissões Técnicas

Expediente

Oradores

Ordem do dia - Ajuízo de Requerimento

Ordem do dia - Ajuízo de Projeto

VDoc

Fonte: Reprodução *site* Agência de Notícias Alece (2024).

Das observações geradas no evento acima, podemos perceber, além da assessoria de imprensa, a produção de conteúdo próprio em formatos diversos (imagens e texto) para ser veiculado no perfil do EFTA no *Instagram*, o principal canal de comunicação. Além dele, o escritório também dispõe de um canal no *Youtube*, sem postagens regulares.

[...] o Instagram era mais usado para divulgação das atividades do escritório. As discussões que a gente tinha era muito nessa de como a gente poderia viabilizar um pouco mais de educação em direitos humanos através dessa rede social. E com o entendimento de que a gente não chegava onde a gente poderia chegar, de que o nosso alcance era pequeno e de que, por isso, por mais esse motivo, era preciso alguém que pudesse se dedicar de uma forma mais focada, porque somente você seguir, estar mergulhado no órgão, você conseguiria fazer um educação em direitos humanos mais legal (Jornalista do EFTA).

O relatório anual de atividades do EFTA também é apontado como uma ação de comunicação. Segundo a coordenadora do EFTA, o relatório - disponibilizado pelo escritório de forma digital - possui a finalidade de conferir transparência aos casos acompanhados pelo escritório e aos dados sobre atendimentos. Esse instrumento, de acordo com a advogada, tem passado por mudanças, sobretudo na linguagem para se comunicar com o público mais geral.

Esse relatório, por muitos anos, vamos supor até 2010, que é quando eu tenho a primeira memória do escritório, ele era um relatório meramente burocrático, vamos dizer assim, entendeu? Tinha lá a relação de todos os casos, com o número de processos e tudo mais, e ficava disponível no *site* da Assembleia. Só que não era um relatório que alguém ia ler, assim, dificilmente. Talvez alguém com interesse em pesquisa muito específica pudesse entender. Mas não era um relatório muito assim... apesar de ele prestar excessivamente contas de tudo, na verdade, ele era muito técnico. [...] Ano passado [2024], a gente fez a primeira publicação de um relatório do Escritório Frei Tito com essa ideia de comunicar para o público do que se passa por aqui, para um público em geral, entendeu? Não é um relatório estritamente técnico, jurídico, é um relatório que tem de comunicar os números, os casos, as histórias, os eixos, o que a gente faz e tudo mais (Coordenadora do EFTA).

Além disso, a equipe do EFTA realiza a seleção e arquivamento de reportagens veiculadas na imprensa sobre ações realizadas, casos acompanhados e temas de grande repercussão de direitos humanos. Essa atividade - semelhante ao *clipping*<sup>24</sup> -, é feita mesmo antes da chegada de uma jornalista para assessorar o escritório, a partir da motivação para construção de um acervo de pesquisa público.

A organização de eventos reunindo comunidades atendidas foi outra ação que contou com esforços de comunicação. Eram oportunidades de trazer os usuários da política

---

<sup>24</sup> Na assessoria de imprensa, *clipping* consiste em monitorar, selecionar e arquivar material jornalístico veiculado na imprensa que tenha relação com a instituição assessorada ou tema de interesse.

pública para perto, o que gerava momentos de fala para sugerir, reclamar ou elogiar o trabalho do escritório. A comunicação entrava como elemento de cobertura do evento, ora produzindo conteúdo diretamente para o *Instagram*, ora fazendo assessoria de imprensa para atrair a presença de veículos de comunicação da Alece e da imprensa externa para o evento.

[...] a gente fez alguns eventos em que pessoas de Fortaleza, que vieram de diferentes comunidades, que vieram para a Assembleia, fazer um momento, acho que era das formações do Plano Diretor. E o outro, veio gente do estado inteiro, que foi um dia bem importante, bem especial, para discutir direitos humanos, o Escritório Frei Tito, os próprios casos. Aí, foi realmente um evento que o Escritório fez, que a gente teve uma contribuição importante no sentido de mobilização também, de cobertura, de interlocução com a Casa para cobertura, e foi a oportunidade para fazer um pouco de registro (Jornalista do EFTA).

Em todos esses cenários, prevalece a visão de uma comunicação institucional atrelada à divulgação do Escritório Frei Tito, por meio da visibilidade a ações, projetos e conquistas, além de temas de direitos humanos. A produção de conteúdo para as redes sociais, a assessoria de imprensa e a organização de eventos - ações apontadas pela jornalista -, além de relatórios de atividades e o *clipping* de notícias (elencados pela coordenadora), mostram-se as principais estratégias através das quais a assessoria de comunicação, alinhada à gestão do EFTA, busca fortalecer a imagem da política pública perante a sociedade.

Os dados apontam para uma maneira de fazer comunicação mais próxima de uma dimensão instrumental e técnica. Mais adiante, na análise da categoria teórica *comunicação pública*, desenvolvemos como essa concepção é predominante no serviço público do Brasil e como precisa ser amadurecida para ganhar características mais próximas da comunicação pública.

No início de 2025, a jornalista foi remanejada para assumir a gestão do Núcleo de Comunicação Interna da Assembleia Legislativa do Ceará, motivo pelo qual o serviço de comunicação prestado ao escritório foi interrompido - embora a profissional ainda fizesse uma ou outra postagem no perfil do *Instagram* para movimentar a rede social. Até abril de 2025, não havia respostas sobre o futuro da assessoria de comunicação do EFTA.

#### **4.2 Contexto do EFTA: pioneirismo e mobilização coletiva por direitos**

O Brasil dos anos 1990 é marcado pelo ingresso do país na lógica internacional do capitalismo financeirizado, com adoção da agenda neoliberal, abertura econômica, privatização

e desregulamentação do Estado (De Carvalho e Rodrigues Júnior, 2019). Em paralelo, temos a primeira década de vigência da Constituição Federal de 1988, com normas sobre garantias fundamentais que vão exigir movimentações e lutas da sociedade civil para garantir que os direitos trazidos na Carta Cidadã sejam efetivados na prática. Foi uma década de intensa mobilização social, e nesse contexto desenvolveu-se a assessoria jurídica popular em Fortaleza.

Segundo Moreira (2014), uma das primeiras experiências em assessoria jurídica popular na capital cearense ocorreu em 1992, com o Escritório de Defesa dos Direitos Humanos (EDDH). Foi uma parceria entre Câmara Municipal de Fortaleza, Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Ceará (OAB-CE) e Universidade Federal do Ceará (UFC), visando atender casos de violação de direitos humanos através do encaminhamento jurídico e responsabilização. O EDDH cria as bases para o amadurecimento de uma experiência de defesa dos direitos humanos na capital cearense e pode ser considerado o embrião do que vem a se tornar o EFTA anos depois (Moreira, 2014), devido ao modelo de atuação.

O deputado estadual Renato Roseno de Oliveira acompanhou as discussões sobre esse tema em Fortaleza, inicialmente na condição de estudante de Direito da UFC, depois advogado militante de direitos humanos, até chegar à atuação parlamentar. Roseno situa a assessoria jurídica popular no contexto da redemocratização do Brasil, após o fim da Ditadura Militar, em 1985, e aponta três objetivos principais dessa perspectiva do Direito:

uma abordagem crítica do Direito, ou seja, pensar o Direito como um processo sócio-histórico, para além da sua expressão legal, pensar o processo, inclusive da produção do Direito; a educação popular em direitos humanos, ou seja, como é que seria possível, a partir da assessoria jurídica, desenvolver a educação popular em direitos humanos para as comunidades, coletivos, sujeitos vulnerabilizados terem mais acesso ao conhecimento sobre seus próprios direitos e se organizarem. Essa educação popular em direitos humanos está muito vinculada a uma perspectiva de autogestão de direitos, ou seja, de como é que os sujeitos, uma comunidade sem terra, uma comunidade sem teto, um conjunto de sujeitos em situação de extrema vulnerabilidade, como eles passam a ter a consciência do direito, a consciência da organização e lutar pelo direito, esse é o segundo pé do tripé; e o terceiro, obviamente, é a atuação jurídico judicial. Esse tripé da assessoria jurídica popular nos influenciou muito (Renato Roseno de Oliveira).

O ex-deputado estadual e ex-presidente do EFTA, João Alfredo Telles Melo, relembra que, apesar de a assessoria jurídica popular ser tema de reflexão e prática no ambiente acadêmico, a discussão ainda era muito nova fora dos muros da universidade. A chegada do EDDH, e posteriormente do EFTA, ajuda a sedimentar essa concepção em campo.

[...] quando surge o EDDH, essa discussão de assessoria jurídica popular praticamente não existia. Ela vai tomando forma, e quando vem o Frei Tito, não... tanto é que veio pelo Najuc, depois veio o Caju, que é o Centro de Assessoria Jurídica Universitária,



depois se somou à época o Saju, da Unifor. Então, você já tinha uma discussão, uma produção teórica, né? (João Alfredo Telles Melo).

O fechamento do EDDH, em 1997, motivou uma articulação de movimentos sociais, estudantes, universidades e agentes políticos para pressionar pela continuação da experiência de um escritório de assessoria jurídica popular dentro de uma casa legislativa. O interesse coletivo pressionou pela assinatura de novo convênio<sup>25</sup>, desta vez, criando o EFTA no ano 2000 - envolvendo Alece, Universidade Federal do Ceará (UFC), Universidade de Fortaleza (Unifor), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE).

Na época, cada uma dessas instituições assumiu obrigações para criar e viabilizar o pleno funcionamento do EFTA. As motivações trazidas no convênio são a necessidade de garantia do acesso a direitos nas comunidades vulneráveis de Fortaleza - o que demonstra o caráter inicialmente restrito à capital cearense; a formação de estudantes de Direito em práticas de assessoria jurídica popular, com consciência social e papel humanista; e o dever dos poderes públicos de fornecer assistência jurídica à população.

Destacamos aqui as obrigações da Alece no convênio, segundo preceitua a cláusula quarta, por ser a instituição que abriga, até a atualidade, o EFTA em sua estrutura:

### **III) Da Assembléia Legislativa do Estado do Ceará – ALECE:**

III.1) Fornecer infra-estrutura necessária ao funcionamento do Escritório Frei Tito de Alencar, compreendendo a cessão de uma sala na Assembléia Legislativa/CE, devidamente equipada com material de escritório necessário;

III.2) Fornecer um(a) funcionário(a) para trabalhar na secretaria do Escritório, nos turnos da manhã e tarde, totalizando quarenta horas semanais;

III.3) Nomear um(a) representante, indicado pela Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da ALECE, para integrar a coordenação do Escritório Frei Tito de Alencar. (Moreira, 2014, p. 98)

Sobre as articulações dentro da Assembleia para elaborar o convênio que criou o EFTA, o ex-deputado João Alfredo diz não recordar de discordâncias ou resistências por parte de outros parlamentares. A ideia também obteve apoio da Mesa Diretora. “O Wellington Landim<sup>26</sup>, o parlamentar, transitava em todas áreas, era muito bem quisto. E a gente que era deputado da base de esquerda, éramos respeitados pela nossa atuação, então não tinha um confronto direto” (João Alfredo Telles Melo).

<sup>25</sup> O convênio que criou o EFTA não foi localizado nos *sites* das instituições envolvidas na sua criação. Porém, o documento encontra-se reproduzido na íntegra na monografia da acadêmica em Direito da UFC, Kauhana Hellen de Sousa Moreira (2014), já citado neste trabalho e o qual utilizamos como fonte para acesso ao convênio.

<sup>26</sup> Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará nos biênios 1999-2000 e 2001-2002.

No início, o EFTA funcionava em uma pequena sala, onde trabalhavam dois estagiários no turno da manhã e dois estagiários no turno da tarde, todos remunerados e coordenados por um advogado.

Após uma década de funcionamento, no entanto, o processo de fortalecimento do trabalho do órgão junto à sociedade sofreu obstrução. No início de 2011, a divulgação da notícia de exoneração de todo o corpo profissional do EFTA causou repercussão. Na época, a Procuradoria da Assembleia Legislativa do Ceará informou a necessidade de corte de gastos e readequação do quadro funcional. A declaração encontrou resistência por parte dos movimentos sociais, coletivos e grupos que tinham relação próxima com o EFTA e que entendiam sua atuação como importante para o cenário na luta por direitos humanos.

Em março daquele ano, os atores sociais usuários do escritório lançaram uma carta<sup>27</sup> em defesa do Escritório Frei Tito de Alencar, com o argumento basilar de que “a criação do EFTA não decorreu de um ato isolado de um parlamentar ou de um partido, foi na verdade fruto de uma história de luta e afirmação de direitos humanos no Estado do Ceará que se iniciou na década de 1980” (Blog Acervo Racismo Ambiental, 2011), ratificando o apoio social em torno do EFTA. A carta foi assinada por 49 entidades, movimentos e redes de todo o Brasil.

Sobre a ameaça de fechamento do escritório, João Alfredo recorda da intensa mobilização dos movimentos sociais que eram não só atendidos pelo EFTA, mas também foram base de apoio para sua criação uma década antes. Era um demonstrativo da legitimação social do trabalho do escritório.

Houve uma ameaça ao fechamento, o presidente era o Roberto Cláudio<sup>28</sup>, e isso levou a uma mobilização muito grande das comunidades. Teve até acampamento na frente da Assembleia contra o fechamento do escritório. Isso foi interessante porque isso acabou institucionalizando (João Alfredo Telles Melo).

Evidencia-se aqui o sentido de disputa que é a institucionalidade do EFTA, diante do papel de um Estado coercitivo, mas também tendo que dar respostas frente à pressão dos movimentos sociais.

As reivindicações contra o encerramento das atividades do EFTA e, sobretudo, as condições abaixo do necessário de trabalho enfrentadas pelos advogados criou um debate sobre a importância dessa política pública. A agenda pública de discussões na Alece reunia protestos

---

<sup>27</sup> CARTA dos Movimentos Sociais pelo fortalecimento da Assessoria Jurídica Popular e em defesa do Escritório Frei Tito de Alencar. Blog Acervo Racismo Ambiental, 2011. Disponível em: <https://acervo.racismoambiental.net.br/2011/03/14/carta-dos-movimentos-sociais-pelo-fortalecimento-da-assessoria-juridica-popular-e-em-defesa-do-escritorio-frei-tito-de-alencar/>. Acesso em: 25 de jun. 2024.

<sup>28</sup> Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará no biênio 2011-2012.

por melhores condições de trabalhos do escritório, o que foi decisivo para um desfecho favorável à luta por direitos humanos poucos meses após a suspensão dos trabalhos.

A advogada que coordenou o EFTA no período desta pesquisa recorda a reação dos movimentos sociais diante da exoneração dos advogados nessa época. Para ela, a Assembleia não compreendia corretamente o papel do escritório com a coletividade.

Tanto que teve uma época que os profissionais foram todos exonerados, e esse foi um momento muito chave para o Escritório Frei Tito, porque os movimentos sociais vieram para cá, fizeram manifestação. E daqui que a Mesa Diretora entendesse o que estava acontecendo... porque era como se fosse um setor que foi exonerado porque mudou a Mesa, 'é cargo exonerável, e a gente exonera'. E não era isso, o escritório não era isso. Os profissionais que faziam parte já passavam por seleção pública... só que isso realmente foi melhor institucionalizado e organizado a partir de 2010, 2011, quando teve essa quebra de continuidade. [...] Então, por muito tempo, muitos anos, não se compreendia mesmo esse trabalho, a relevância do que o escritório faz (Coordenadora do EFTA).

A pressão social em torno da reestruturação do EFTA culminou no avanço institucional da política pública, elevada da condição de convênio para a regulamentação por legislação própria: a lei estadual nº 14.922, de 24 de maio de 2011<sup>29</sup>. Na nova lei, percebe-se a manutenção das atividades presentes desde o convênio inicial, alinhadas aos propósitos que caracterizam o EFTA:

**Art. 1º** Fica institucionalizado o Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar - EFTA, com propósito de atuar, por meio da práxis da Assessoria Jurídica Popular, em consonância com os objetivos da Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da Assembleia Legislativa, com base em metodologias objetivas e transparentes, respeitadas as atribuições constitucionais da Defensoria Pública, com objetivos, dentre outros de:

- I - realizar atendimentos, prestando consultoria jurídica e assistência extrajudicial às comunidades marginalizadas e excluídas de direitos;
- II - contribuir, de forma efetiva, para o acesso à justiça e para a inclusão social;
- III - orientar juridicamente a população, disponibilizando meios alternativos de resolução de conflitos;
- IV - representar aos órgãos competentes, para fins de adoção das medidas cabíveis;
- V - solicitar à Polícia Judiciária a instauração de inquérito policial para a investigação de delitos relacionados aos direitos humanos;
- VI - desenvolver outras atividades compatíveis com a defesa da família, da mulher, do idoso, do portador de necessidades especiais e das minorias étnicas e sociais;
- VII - orientar os assessorados através da metodologia da Educação Popular como abordagem pedagógica na educação em Direitos Humanos e Fundamentais.

A base social e popular de apoio ao EFTA ressurgiu pelo menos mais uma vez em 2018, quando entidades e coletivos manifestam-se em uma carta em defesa do Escritório Frei

<sup>29</sup> A lei na íntegra está reproduzida na íntegra em anexo deste trabalho.

Tito de Alencar, contra a precarização e em defesa da Assessoria Jurídica Popular<sup>30</sup>. Os manifestantes pediam a contratação de mais advogados(as) para repor a defasagem do quantitativo de profissionais do EFTA, exigindo como pré-requisito que os profissionais tivessem proximidade com as lutas populares. Assinada por mais de 30 entidades coletivas da sociedade civil organizada - como Instituto Terramar, Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (Cedeca), Instituto Negra do Ceará (Inegra), Fórum Cearense de Mulheres (FCM), Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), Movimento dos Atingidos por Mineração (MAM), Frente de Luta por Moradia Digna (FLMD) e Conselho Pastoral dos Pescadores (CPP) -, a carta reforça a aproximação e a relevância do EFTA com os grupos vulnerabilizados do Ceará:

Para nós, o Escritório é um espaço de diálogo, articulação e ações políticas em defesa do direito à cidade, do meio ambiente e de grupos historicamente discriminados que lutam pela igualdade de direitos, como mulheres, negras/os, lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (população LGBT), crianças e adolescentes, jovens, pessoas com deficiência, pessoas vivendo com HIV/AIDS, sem teto, população em situação de rua, populações tradicionais e camponesas, comunidades urbanas violentadas, pessoas idosas, população carcerária, lutadoras/es sociais que viveram e vivem a tortura e a criminalização. (Instituto Terramar, 2018).

A regulamentação do EFTA foi atualizada em 2019, com a Resolução nº 698 da Alece, já tratada neste capítulo.

#### ***4.2.1 Início do trabalho de comunicação no EFTA e configurações ao longo do tempo***

A configuração do Escritório Frei Tito ao longo dos anos abre espaço para investigarmos como surge a necessidade de uma assessoria de comunicação e quais formatações adquire, evidenciando os sentidos que os implementadores atribuem a este serviço.

Desde o convênio de criação do Escritório Frei Tito até a atual regulamentação, não há previsão de setor ou atribuição relativos à área profissional de comunicação. Ainda assim, o trabalho de assessoria de comunicação no Escritório Frei Tito foi ensaiado no início das atividades, em 2000. Um profissional da área de comunicação, vinculado ao mandato do parlamentar que presidiu a Comissão de Direitos Humanos, prestava esse serviço que, em geral, estava atrelado à divulgação de ações do EFTA.

---

<sup>30</sup> EM DEFESA do Escritório Frei Tito e da Assessoria Jurídica Popular. Instituto Terramar, 2018, Disponível em: <https://terramar.org.br/2018/05/24/por-selecao-publica-e-com-participacao-popular-ja-em-defesa-do-escritorio-frei-tito-e-da-assessoria-juridica-popular/>. Acesso em: 25 jun. 2024.

[...] Eu, como parlamentar que fui, tive seis mandatos, três de estadual, um de federal e dois de vereador, eu sempre tive assessoria de comunicação para divulgação das nossas ações. E lógico que, nesse tempo, a Comissão de Direitos Humanos não tinha essa estrutura, muito menos o escritório, então quem fazia essa divulgação do trabalho do escritório era a nossa assessoria de comunicação. Era um profissional (João Alfredo Telles Melo).

Após a saída de João Alfredo Telles Melo da presidência da Comissão de Direitos Humanos, não se sabe precisar se houve iniciativa semelhante de presidentes seguintes, de colocar um profissional do próprio mandato para assumir essas atividades, até pelas inconstâncias que pairavam sob o escritório, chegando à ameaça de fechamento no fim da primeira década de funcionamento.

A advogada coordenadora do EFTA explica que houve outras experiências de comunicação no escritório em meados dos anos 2010, ambas de curta duração e com caráter informal. Uma delas diz respeito a um estudante universitário, que atuou de forma voluntária.

[...] o escritório teve um estudante que trabalhou na parte de comunicação, voluntariamente mesmo, quando as coisas eram mais informais, o estágio também não era regulamentado. Na época era isso, o Frei Tito tinha muita referência com os estudantes, até hoje as pessoas pedem muito para trabalhar como voluntário aqui, só que hoje as coisas estão mais estruturadas e admitir um trabalho voluntário é diferente, assim (Coordenadora do EFTA).

Nesse mesmo período, outra experiência foi uma parceria com o Coletivo Nigéria, produtora audiovisual independente sediada em Fortaleza, para dar visibilidade a casos coletivos de reintegração de posse em áreas de ocupação. A parceria se concretizava quando a demanda surgia, na forma que era possível, demonstrando a nuance de improviso.

O Coletivo Nigéria cobriu alguns despejos, e a gente trabalhava muito junto só na parceria, eles faziam o que eles queriam. Eu me lembro que teve um ou dois despejos... [...] Eu me lembro que nessa comunidade da Nova Estiva, vamos supor, eu recebi a primeira ligação da pessoa da comunidade, era seis horas da manhã, ele ‘Doutora, tal, aqui a polícia despejando tudo’, e a segunda ligação que eu fiz foi para o Coletivo Nigéria, porque eles já vinham acompanhando. Eles foram, registraram, filmaram. Coisas que aconteciam com aquela comunidade que não eram diferentes do que acontecia com várias outras que a gente acompanhava, mas quando eles estavam lá para registrar, para divulgar, tomou outra dimensão, né? (Coordenadora do EFTA).

Nos anos seguintes, não era raro que os próprios integrantes do escritório assumissem, de forma intuitiva e improvisada, tarefas relacionadas à comunicação, como buscar espaço na imprensa para divulgar suas ações e catalogar notícias a respeito do escritório ou de temas de direitos humanos.

As primeiras conversas em torno da definição de um profissional para assumir a área de comunicação dentro do EFTA começaram em 2019, durante a reorganização da estrutura da Alece que culminou na Resolução 689.

Como toda a trajetória institucional, começa mais frágil e vai se fortalecendo. O componente de comunicação era basicamente feito pelos advogados e estagiários naquele momento, você não tinha profissional de comunicação dedicado. O componente de comunicação era, obviamente, uma necessidade porque você precisava produzir materiais institucionais, dar entrevistas, assessoria de imprensa e comunicação, mostrar o Frei Tito. Mas não tinha um profissional dedicado a isso. Somente nos últimos anos, e aí eu já era presidente do Frei Tito, é que a gente conversa com o presidente da Assembleia, já com o presidente Evandro<sup>31</sup>, e diz: ‘olha, nós precisamos de uma assessoria de comunicação profissional e dedicada’. E aí cria-se essa assessoria profissional e dedicada ao Frei Tito, a partir dessa atual gestão em que estou (Renato Roseno de Oliveira).

Apesar de o pedido inicial ser por um profissional dedicado ao trabalho de comunicação, o que se compreende como alguém inserido nas rotinas do escritório e com interlocução com os atores sociais, não houve anuência por parte dos gestores da Alece para a integralidade da solicitação. Como já pontuamos, em 2021, inicia a assessoria de comunicação do EFTA nas seguintes condições: uma jornalista da Coordenadoria de Comunicação Social da Assembleia é designada para prestar serviços ao EFTA em dois ou três dias da semana (um turno por dia), sem dedicação exclusiva e acumulando com outras atribuições dentro da Alece.

Isso perdura até o início de 2025, quando um novo presidente é empossado na Alece - a eleição da Mesa Diretora ocorre a cada dois anos -, fato que provoca uma reorganização nos cargos de gestão e, por conseguinte, nos projetos realizados. Uma das alterações foi o remanejamento da jornalista do EFTA para o setor de comunicação interna da Alece, desta vez em tempo integral, ficando uma lacuna na assessoria de comunicação do escritório até, pelo menos, abril de 2025, período em que se finda esta pesquisa.

---

<sup>31</sup> Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará nos biênios 2021-2022 e 2023-2024.

## **5 TRAJETÓRIA: COMO IMPLEMENTADORES E USUÁRIOS COMPREENDEM A COMUNICAÇÃO DO EFTA**

Até agora, propusemos um duplo olhar para a política pública EFTA e a assessoria de comunicação, em um exercício que vai do geral ao específico, mostrando implicações de um sobre o outro nas análises de conteúdo e de contexto.

Nesta seção, buscamos pesquisar a trajetória da área de comunicação no âmbito do Escritório Frei Tito. Optamos por centrar esta abordagem na comunicação por ser este o objeto avaliativo na política pública pesquisada. Retomamos Gussi (2008) para balizarmos que um programa passa por ressignificações na medida em que vai sendo posicionado no trâmite institucional. Em projetos federais, por exemplo, é comum que os implementadores atribuam sentido diferente no âmbito estadual e municipal, tendo em vista as particularidades de cada contexto.

No caso em relevo, buscamos perceber quais sentidos a assessoria de comunicação adquire nas perspectivas do presidente do EFTA (parlamentar), da coordenadora (advogada) e da jornalista, bem como para os usuários, tomando como válido o conhecimento que estes possuem ao perceberem como o EFTA se comunica e se há espaço para participação social.

### **5.1 A percepção dos implementadores sobre a assessoria de comunicação**

Na seção anterior, vimos que a comunicação institucional do Escritório Frei Tito de Alencar, quanto ao exercício profissional, apresentou formatações diversas ao longo dos anos como: inicialmente, de caráter vinculado ao mandato parlamentar; a prestação voluntária; a parceria com outros atores sociais, diante da ausência de condições instrumentais; e colaboração de jornalista da Assembleia Legislativa, lotada em outro setor e acumulando outras atribuições. Somente nesta última situação, o escritório passou a afirmar que possui uma assessoria de comunicação.

No nível mais estratégico, a comunicação é vista como elemento relevante dentro do EFTA, pelo aspecto da publicidade a temas de direitos humanos. “A comunicação está presente no planejamento do escritório, ela é muito importante, mas ela não é atividade-fim. Eu diria que ela é estratégica e fundamental no acompanhamento dos casos, na partilha da educação de direitos, na produção, inclusive, da educação em direitos” (Renato Roseno de Oliveira).

A relevância da comunicação institucional também é corroborada pela coordenadora do EFTA, embora esta área ainda não esteja estruturada dentro do escritório. Houve tentativas para organizá-la em torno de objetivos e atribuições, o que não se concretizou.

Quando foi ano passado [2024], a gente tentou fazer um planejamento mesmo, de metas da comunicação, nessa coisa de pensar a comunicação institucional. Planejando, por exemplo, a elaboração de um *site* próprio, com a ideia de fortalecer a equipe, de ter uma pessoa mais dedicada, de repente inclusive um profissional e um estagiário... e a questão do estagiário era muito difícil porque, como as vagas de estagiário estão distribuídas dentro da Assembleia e a nossa profissional não era só escritório, então não tinha como ter um estagiário aqui que não está sendo orientado por ela [jornalista] todo dia, né? Mas assim, a gente começou a pensar algumas questões desse fortalecimento. Só que é isso, até hoje, a gente não tem uma comunicação completamente consolidada (Coordenadora do EFTA).

Nesse sentido, identificamos a consciência, por parte da coordenação, de que a rotina para a prestação desse serviço carece de maior organização. Isso se reflete na maneira como o trabalho se realiza: no cotidiano, reativo a demandas e/ou dependente de uma disponibilidade da jornalista.

Ela [a jornalista] traz muitas propostas, a gente sempre discute junto e vai elaborando. Então, por exemplo: o projeto do Minuto dos Direitos Humanos foi uma ideia que ela desenvolveu e a gente aderiu e abraçou. Então, ela escreve os roteiros, e aí a gente: 'Ah, a gente acha que esse tema aqui não está muito bem trabalhado, porque é tão genérico que não explica nada', vamos supor, entendeu? E aí ela faz. Mas assim, [a relação] é de muita parceria e de muita construção. E muito a partir também do que é possível fazer dentro do cotidiano, né? (Coordenadora do EFTA).

Parece-nos que não há um pertencimento concreto da comunicação no âmbito do EFTA, para além da falta de regulamentação e orientação do trabalho:

[...] como a jornalista é uma profissional que não é do escritório, é uma profissional da Assembleia cedida para a assessoria do escritório e outras entidades, então a gente constrói muito junto. Depende muito também da disponibilidade dela, já que ela cumula com outras funções e a chefia dela é outra, a gente tem essa clareza, né, que a gente está fazendo essa construção conjunta, né? (Coordenadora do EFTA).

Sobre direito à comunicação, a coordenadora do EFTA associa o tema à atuação do Escritório Frei Tito em defesa de rádios comunitárias em anos anteriores, fato que não ocorre mais. Não há menção à abertura e/ou incentivo à participação dos usuários na política pública.

A comunicação é um direito humano. Inclusive, o Escritório Frei Tito já acompanhou alguns casos com esse tema, hoje não mais, mas já acompanhou muitas demandas de rádios comunitárias, porque na época existia um debate grande sobre essas rádios, que passaram por um processo de criminalização e também de desvio de finalidade. Porque a maior parte das rádios comunitárias, que são rádios que são para ser dos



pequenos grupos, eram de políticos, pastores, líderes religiosos, até às vezes grandes empresários que usavam subterfúgios para ter aquela comunicação ali. O escritório já assessorou algumas rádios que não conseguiam regularização, não conseguiam espaço, então já foi (Coordenadora do EFTA).

Com poucos dias para dedicar-se a pensar a comunicação do EFTA, somado à carga de trabalho acumulada de outras atribuições, a jornalista do EFTA diz reconhecer que realiza muito mais uma “mediação”, um “atendimento”, do que uma assessoria de comunicação em sentido amplo. Por essa razão, ela está distante do campo, onde o EFTA atua contra as violações de direitos, em contato próximo com as comunidades. A jornalista não consegue acompanhar os atendimentos nos bairros e comunidades, onde poderia dialogar com os movimentos sociais que utilizam a política pública e, a partir disso, alinhar com a comunicação a ser realizada.

Conforme a jornalista, os objetivos do seu trabalho são ampliar o conhecimento da população sobre o Escritório Frei Tito e sobre os direitos humanos. Na medida do possível, ela diz que propõe ideias - o projeto “Minuto dos Direitos Humanos” é um indicativo disso -, que reflete sobre as possibilidades de atuação junto à equipe do EFTA e que avalia prós e contras do que é feito. Ainda assim, a postura predominante é de atuar a partir das demandas provenientes dos advogados do EFTA. Vêm deles as ideias de assuntos que podem ser divulgados - muitas vezes, de forma remota, através do *Whatsapp* -. Após a produção do conteúdo e aprovação pela coordenação, o material pode se transformar em publicação, sugestão de pauta para a imprensa ou outro formato, permitindo a divulgação de serviços, conquistas e atividades promovidas. Mas isso não favorece a proliferação de um ambiente profissional em que se possa pensar a comunicação de uma política pública para além de uma ferramenta, avançando na sua concepção e prática como direito.

Acho que nós, como jornalistas, comunicadores de uma forma geral, quanto mais você consegue estar próximo às fontes, à realidade, aos contextos que estão apresentados, especialmente em um contexto de direitos humanos, de luta, você consegue, na minha visão, também ter um trabalho que reflita melhor, né? Então, obviamente que ali eu estava trabalhando com uma equipe [de advogados do EFTA] que estava há muito tempo mergulhada naquela temática e que tinha interesse muito grande que a temática fosse trabalhada da melhor forma, e isso facilitava. Mas o fato de eu não poder estar acompanhando o campo, principalmente porque tinha muita viagem pro interior... o Escritório está em Fortaleza e também no Cariri, mas ele atende casos no estado inteiro, dezenas de municípios. Então, não poder ir a esses cantos com certeza impactava nessa relação de conseguir entender o contexto total. Então, a gente fazia um trabalho muito mais com a experiência e as informações dos advogados (Jornalista do EFTA).

Do ponto de vista de melhorias, a coordenação do Escritório Frei Tito compreende a importância de aprimorar a assessoria de comunicação do órgão. A necessidade de ter um

profissional de comunicação no EFTA com dedicação integral já era tratado internamente em reuniões.

No início de 2025, a coordenação redige um documento intitulado “Proposta de fortalecimento da comunicação institucional” e encaminha para a Mesa Diretora da Alece, órgão diretivo máximo do Poder Legislativo estadual. Composto por quatro páginas, parte da justificativa de que o EFTA “tem uma atuação de qualidade, comprometida com a promoção da cidadania do povo cearense”, destacando conquistas do ponto de vista da comunicação, tais como: “nova logomarca, fortalecimento do perfil em redes sociais, desenvolvimento do projeto multimídia ‘Minuto dos Direitos Humanos’, organização de *clipping* e ampliação da divulgação das ações do EFTA”. Também é lembrado que, antes disso, a comunicação era exercida por meio de parcerias pontuais e até “pela equipe de advogados e estagiários de Direito” do escritório, o que não alcançava êxito pelo desvio de função.

Assim, a proposta solicita um profissional para dedicar-se diariamente, por pelo menos um turno, à rotina do EFTA, para a realização de uma série de ações em 2025, ano em que o escritório completa 25 anos, tais como: “desenvolvimento de site, apoio para gravação de material multimídia e criação de materiais visuais para divulgação de ações, do trabalho realizado, assim como publicações com temas alinhados aos direitos humanos e educação em direitos”.

Sobretudo, o documento é uma resposta ao remanejamento da jornalista do EFTA, que assume o núcleo de comunicação interna da Alece em tempo integral. A mudança está inserida na reestruturação de cargos e funções provocada pela posse do novo presidente da Alece, deputado estadual Romeu Aldigueri (PSB), em fevereiro de 2025.

A proposta de fortalecimento da comunicação demonstra um movimento do Escritório Frei Tito na busca por melhorias na área de comunicação. Há muitos projetos previstos para o aniversário da política pública. No entanto, observamos que a principal mudança seria na rotina do profissional, que passaria a ser diária - caso o pedido seja acatado nos termos em que foi redigido. Não há qualquer menção sobre fortalecer com regulamentação específica, ou sobre a formação de uma equipe multidisciplinar com mais autonomia, ou mesmo sobre ampliar a concepção da comunicação para aproximar mais da população, com o fomento à participação social.

## 5.2 Voz dos usuários: por uma comunicação ainda mais presente

Nesta seção, investigamos as percepções que usuários do Escritório Frei Tito têm sobre a comunicação institucional realizada pela assessoria de comunicação da política pública. Como já mencionado aqui, entrevistamos lideranças e representantes de quatro instituições/movimentos que são atendidos e/ou parceiros do EFTA: Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (Cedeca Ceará), Frente de Luta por Moradia Digna (FLMD), Instituto Terramar e Mães da Periferia. São contribuições do ponto de vista de quem utiliza os serviços, constrói projetos de forma conjunta e enxerga o escritório como um órgão necessário na luta dos direitos humanos no estado do Ceará.

As instituições/movimentos entrevistados conheceram a atuação do EFTA em diferentes momentos, como audiências públicas, grupos de trabalho intersetorial e indicações de outros movimentos. No caso do Instituto Terramar, a representante não soube precisar quando a parceria começou, mas afirma que é longa e permanente. A Frente de Luta por Moradia Digna ressalta que a interlocução com os advogados do EFTA nasce no contexto dos megaeventos em Fortaleza, como Copa das Confederações e Copa do Mundo, em 2013 e 2014, respectivamente, que provocaram desapropriações e violações do acesso à moradia - direito que, segundo a FLMD, ficou mais conhecido pelas comunidades graças à incidência do EFTA em campo. O Cedeca Ceará, por sua vez, informa que atua em conjunto com o EFTA em visitas a unidades do sistema socioeducativo, no atendimento e monitoramento de processos e envio de casos à Defensoria Pública. E o movimento Mães da Periferia, ao ter contato com um advogado do EFTA durante reunião na Alece, relata que recebeu informações sobre o escritório e foi convidado a visitar a sede para conhecer mais sobre as formas de atuação, estabelecendo um fluxo para o encaminhamento de casos.

Solicitamos às instituições e aos movimentos que eles falassem sobre como enxergam o EFTA nos quesitos *abertura ao diálogo* e *incentivo à participação*. Os entrevistados consideram, de forma unânime, que o EFTA é um órgão aberto ao diálogo. Vejamos algumas declarações:

É um espaço aberto ao diálogo, para a construção coletiva, considero que um dos princípios é esse: de pensar estratégias de uma assessoria jurídica popular. Não é só um acompanhamento jurídico, é dar os elementos para que esses defensores de direitos humanos possam acessar a justiça, eles têm uma perspectiva de uma educação popular. Então, penso que pela própria perspectiva do Escritório Frei Tito, pela própria luta do Frei Tito, é o princípio base de ser um lugar aberto, para as pessoas terem acesso à defesa (Terramar).

Sim, sim [é aberto ao diálogo]. Porque esse negócio de advocacia é muito caro, e o Frei Tito é mais acessível pra gente que é vulnerável. A gente é orientado por eles, através deles a gente consegue reuniões com a Defensoria Pública do Estado, com promotores, com o Estado, que é o mais difícil, mas através deles a gente consegue (Frente de Luta por Moradia Digna).

Eu considero, porque até então eu não tive nenhuma dificuldade de chegar até eles. Mas no dia que tiver, meu filho, eles sabem, eu acho que eles sabem que no dia que tiver alguma dificuldade, eu digo assim: ‘ó, escancare essas portas, que não aceito, não’ (Mães da Periferia).

Ainda sobre a percepção de abertura ao diálogo, a representação do Cedeca Ceará acrescenta uma ação de prestação de contas que o EFTA costuma fazer anualmente. Nesse encontro, segundo ela, são convidados representantes de instituições, movimentos sociais, coletivos de direitos humanos e usuários da política pública - detalhamos mais sobre essa ação, e suas implicações para a assessoria de comunicação, na seção seguinte, sobre a categoria teórica de comunicação pública. Vejamos o que diz o Cedeca Ceará:

[...] um outro exemplo, e aí eu pensei muito na questão da comunicação pública, é quando o EFTA presta contas dos casos atendidos e do que ele faz. E aí é o momento em que boa parte dos coletivos que são assessorados são convidados a estar também, a presenciar aqueles dados, o diagnóstico da política e a dialogar com o próprio EFTA sobre as ações que o escritório vem tomando (Cedeca Ceará).

Sobre percepções de incentivo à participação, que compreende o fomento à presença e voz ativa dos usuários dentro da política pública que vai além de uma abertura ao diálogo, a representante do Instituto Terramar também considera momentos de prestação de conta coletivos como um espaço de dar voz às comunidades.

Eles [do EFTA] têm feito momentos, durante o ano, de seminário, de avaliação, de apresentação da síntese do que foram suas ações. Eles têm promovido espaços em que os defensores [de direitos humanos] estão ali, eles vêm e tem essa troca. Penso que também em outros momentos, em que eles [do Escritório Frei Tito] se articulam com outras redes dos outros núcleos dentro da Assembleia Legislativa. Então, penso que eles também mobilizam os usuários para estarem nesses espaços, para ter acesso à informação, aos direitos, enfim (Terramar).

Novamente, a proximidade do EFTA com os movimentos nos territórios é lembrada. Para o Cedeca Ceará, o manejo dos casos atendidos leva em conta os sujeitos como atores relevantes na busca pela solução dos conflitos, e não a mera aplicação do direito. Isso viabiliza um ambiente mais participativo.

Não tem como a gente atuar nos casos, pela assessoria jurídica popular, sem ouvir, sem estar perto da coletividade, sem adaptar os nossos instrumentos a isso. É um escritório que está muito atento a isso. Se tem uma decisão ser tomada, essa decisão

vai ser tomada em conjunto com a coletividade, dialogando com essas pessoas, entendendo qual a visão mais favorável, o que de fato faz parte do universo daquelas pessoas (Cedeca Ceará).

A FLMD relaciona o incentivo à participação a situações de atendimento. No caso do Mães da Periferia, a representante diz sentir falta de mais momentos de participação em espaços do escritório, oportunidades que poderiam ser concretizadas em eventos com caráter formativo, por exemplo:

Incentiva. Assim, eles falam sempre que estão abertos, que procurem. [...] no momento de conflito, que a gente está lá, que a gente recorre a eles, pede uma orientação, e eles sempre falam do endereço, sobre o Escritório Frei Tito, que está aberto ao diálogo, mas a maioria das pessoas é que esquecem. E é vários conflitos: invasão ao meio ambiente, as áreas verdes... tem pessoas que procuram a gente, nosso movimento, e a gente indica ou acompanha elas até o Frei Tito (Frente de Luta por Moradia Digna).

Já teve reuniões que a gente fez lá dentro, pelos movimentos. Agora, se tivessem mais momentos, assim, por exemplo: 'hoje, vamos fazer uma oficina aqui'. Se tivessem mais esses momentos, seria até bem melhor. Eu não sei dos outros movimentos, se eles têm esse contato. Eu sei que, comigo, se tivesse essa abertura mais larga, mais ampla, 'vamos fazer isso'. Mas eu acredito também que, se caso eu provocar alguma reunião, alguma coisa, e chamar o Escritório Frei Tito, eu não tenho dúvida que com certeza eles iriam (Mães da Periferia).

Buscando captar os sentidos que esses usuários atribuem à comunicação como processo ligado ao trabalho da assessoria de comunicação, perguntamos se eles acompanham o EFTA por algum canal. As representantes associam ao perfil do *Instagram* e são unânimes em dizer que não acompanham com regularidade devido a fatores como falta de tempo, afastamento das redes sociais por questões de saúde mental e ausência de celular com tecnologia apropriada. As lideranças da FLMD e Mães da Periferia dizem que o contato com o EFTA ocorre mais presencialmente, em reuniões e audiências públicas.

Acerca da linguagem dos conteúdos veiculados em rede social, Mães da Periferia e FLMD afirmam que consideram ser acessível, com base em recordações do que leram em alguma ocasião passada. Contudo, associam a clareza como um atributo presente mais em momentos de fala pública de advogados e advogadas do EFTA do que na produção de conteúdo veiculado no *Instagram* do EFTA, já que não costumam acompanhar as redes sociais. Vejamos:

Eu acho que sim [a linguagem acessível]. A maneira como eles falam é uma maneira popular para que a gente possa ter o entendimento (Mães da Periferia).

É de fácil compreensão. Quando a gente não entende, a gente recorre a eles de volta, ou a alguém do nosso movimento. (Frente de Luta por Moradia Digna).

A representação do Terramar declara que percebe um aumento da frequência de publicações do EFTA no *Instagram* nos últimos anos, geralmente sobre ações e conquistas. Segundo ela, a comunicação é importante para fortalecer o trabalho do escritório frente a constantes mudanças na Assembleia Legislativa, que poderiam, conforme ela, interferir na metodologia de trabalho. Mas diz ter receio se essas produções de conteúdo chegam até os usuários da política pública. Quanto a isso, ela sugere atividades de formação, como um momento de aliar educação, participação e comunicação.

Acho, inclusive, que seria interessante a gente fazer mais, o Frei Tito poderia puxar, fazer uma formação de direitos humanos. Nós precisamos discutir com as comunidades. Nesse processo de comunicação de *fake news*, de outras narrativas fascistas de destruição do Estado, de tudo que foi destruído nesse campo da democracia, do que é direito humano, o que significa isso, muitas vezes os defensores não têm o entendimento do surgimento e do que são direitos humanos [...]. E fazer formação presencial. Durante a pandemia, a gente precisou fazer remoto. Mas diante do que a gente está vivendo, esse turbilhão de coisas, é importante a gente estar junto: para trocar, para estudar, para refletir com as comunidades (Terramar).

Publicações sobre conquistas de direitos e datas temáticas alusivas aos direitos humanos são exemplos de conteúdos que a representante do Cedeca Ceará diz se recordar. Ela problematiza se a linguagem chega mesmo ao público que o EFTA atende e pergunta-se, inclusive, se não há limites institucionais que cerceiam uma comunicação mais próxima da população, sugerindo formas de buscar uma maior democratização dos conteúdos produzidos e cuidados com a acessibilidade dos textos.

[...] eu acho que também é importante fazer uma reflexão sobre como esses *posts* conseguem comunicar com as pessoas da periferia, pessoas que usam diferentes tipos de linguagem para se comunicar e para entender uma comunicação. Então, essa mensagem pode ser escrita de diversas formas e, às vezes, uma gíria pode se comunicar melhor com o público que o EFTA atende. E acho que, com relação à acessibilidade para pessoas com deficiência, eu não lembro na época se esses textos e imagens já eram adaptados para isso, não sei se hoje em dia é, mas acho que na época não. Então, acho que isso é um ponto também, né? Para acessibilizar pessoas com algum tipo de deficiência, como a visual, por exemplo (Cedeca Ceará).

Cada instituição/movimento entrevistado traz suas particularidades nas falas, a partir da experiência de luta que liga sua atuação à missão do EFTA. É interessante notar que o tema comunicação é muito mais assimilado por conta da atividade-fim do escritório, com a proposta da assessoria jurídica popular e sua maior proximidade em dialogar com os sujeitos dos territórios cujos direitos foram violados, do que pela assessoria de comunicação.

Entendemos que isso se explica pela relação histórica do Escritório Frei Tito com as comunidades. O processo comunicacional mais forte e visível é o que está instaurado ao

longo de 25 anos, entre advogados e advogadas e comunidades atendidas. É a disponibilidade para construir em conjunto, na presença em campo, nos atendimentos, nas reuniões, nas audiências, nos eventos organizados pelo escritório ou em parceria.

Não há uma associação direta entre comunicação realizada pelo Escritório e o trabalho de assessoria de comunicação, que além de ser mais recente (implementada em 2021), ainda está distante dos usuários na perspectiva relacional. Isso ocorre quando perguntamos diretamente sobre esse serviço, que é rapidamente atrelado pelos usuários ao perfil do *Instagram*, em termos de ferramenta de divulgação, sem estar ligado estreitamente ao que é construído e agregado diariamente na implementação da política pública.

## 6 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E COMUNICAÇÃO PÚBLICA COMO CATEGORIAS E DIÁLOGO COM A CONJUNTURA

Nesta seção, damos continuidade à análise dos dados empíricos coletados nas entrevistas, com enfoque nas categorias teóricas *comunicação pública* e *participação social*, que emergem desta pesquisa sobre a assessoria de comunicação do EFTA. Este procedimento está ancorado no diálogo com o referencial teórico acerca dessas categorias, trazendo autores que refletem sobre essas temáticas.

Ademais, propomos um olhar para a conjuntura, identificando aspectos do contexto macro no qual a política pública está situada e reflexos disso no espaço particular do objeto de estudo.

### 6.1 Comunicação pública

Duarte (2009) propõe quatro eixos como parâmetros da comunicação pública. São eles: transparência, acesso, interação e social. São atributos que contribuem, em alguma medida, para que as ações realizadas estejam mais próximas do caráter público de comunicação, segundo o autor.

Durante a entrevista com os implementadores da política pública - presidente, coordenadora e jornalista -, pedimos para que identificassem a presença desses eixos no ofício da assessoria de comunicação. Partimos do entendimento de que esses atores sociais, por serem os responsáveis pela execução da comunicação institucional na política pública - nos níveis estratégico e operacional -, têm a responsabilidade de refletir se a comunicação atende a esses eixos, mesmo que minimamente.

Como não há inserção dos usuários no planejamento e execução da comunicação institucional, eles não são perguntados diretamente sobre esses eixos, mas sim sobre sugestões para essa área, a partir da percepção que têm do trabalho de comunicação. Apresentamos as contribuições mais ao final desta seção, junto aos desafios apontados pelos implementadores.

#### 6.1.1 Transparência

O eixo transparência refere-se à abordagem de questões de interesse público (Duarte, 2009). Para a jornalista do EFTA, os conteúdos que tratam de casos de direitos humanos atendem a essa premissa, pois jogam luz sobre temas que dificilmente emplacam



espaço na mídia comercial. A jornalista do EFTA pontua: “mesmo que fosse um público limitado que chegava pelo nosso *Instagram*, acho que de alguma forma a gente conseguia contribuir [com o eixo transparência]”.

A coordenadora do EFTA concorda que divulgar casos de direitos humanos são um indicativo de transparência. Ela justifica isso com casos notórios de violação de direitos humanos que vão a julgamento e que recebem cobertura conjunta de assessorias de comunicação de vários órgãos públicos, em um esforço coletivo para agendar o tema por um viés de reparação de direitos e proteção de vulneráveis.

Ponto que também é ressaltado pelo presidente do EFTA. Segundo o parlamentar, produções da assessoria de comunicação permitem que o público conheça realidades de comunidades vulneráveis que lutam pelos seus direitos: “o conhecimento do fato permite o conhecimento do direito, isso é muito importante”, defende Renato Roseno de Oliveira, que exemplifica, como prática, o projeto Minuto dos Direitos Humanos.

Agendar temas de interesse público na esfera pública é uma das dimensões da comunicação mais facilmente lembradas. Mas não significa que comunicar seja transmitir automaticamente uma mensagem, sem considerar contextos e participantes. Segundo Lima (2021), Paulo Freire disserta que a comunicação deve estar articulada a outras categorias - como participação - e nega que o processo comunicativo seja apenas uma transmissão de informação ocorrida sob neutralidade, como propagava o modelo estadunidense.

Ademais, a visão freireana defende duas dimensões da comunicação: a relacional, a partir da qual comunicação é a coparticipação dos sujeitos que criam o conhecimento de forma conjunta; e a política, acerca da ação transformadora do mundo pela palavra, que “constitui a essência do diálogo, e a palavra verdadeira é práxis comprometida com a justiça e a transformação social” (Lima, 2021, p. 36). Os escritos de Freire sobre o tema contribuíram para a criação de conceitos sobre comunicação comunitária na América Latina, relacionando temas como educação, cultura e comunicação.

Ocorre que a assessoria de comunicação do EFTA não foi uma área formulada para ir além da divulgação de informações. A lógica informativa imperou desde o início das atividades em 2021, quando da indicação de uma profissional para prestação de serviços, mas sem uma regulamentação dessa área no EFTA sob a compreensão da comunicação como direito, ou mesmo em práticas relacionadas à comunicação pública. Isso se reflete na ausência da jornalista da dinâmica dos territórios, o que compromete pensar um trabalho de comunicação sob a ótica relacional freireana.

Historicamente, a comunicação produzida pelo Estado no Brasil é pautada na divulgação de programas, projetos e serviços à população. Barros e Bernardes (2011 *apud* De Paula, 2023) consideram que esse modelo de comunicação estatal se distancia dos pilares da comunicação pública, devido a três fatores: foco excessivo na transmissão de informação, o caráter ideológico e o patrimonialismo do Estado brasileiro. Nesse cenário, o cidadão é apenas o público-alvo de uma comunicação.

No âmbito do serviço público, a comunicação pública ainda é confundida com propaganda para favorecer políticos e gestores, controle da informação ou ainda manipulação em nome de interesse de cúpulas (Duarte e Duarte, 2019). Trata-se de uma compreensão prática que decorre de disputas não só em torno do conceito da expressão, mas sobretudo quando se olha para o contexto social e político onde estão os órgãos públicos.

A superação dessa lógica passa pela compreensão de que os usuários da política pública não são apenas receptores, e cabe ao Estado liderar um processo de democratização da informação e de educação, entendendo os limitadores que obstaculizam o diálogo com grupos mais vulnerabilizados.

### **6.1.2 Acesso**

Conforme Duarte (2009), o eixo acesso diz respeito à capacidade de obtenção de informações relevantes pela sociedade.

Do ponto de vista do cidadão, a informação é um ativo importante para o exercício da cidadania. O Estado deve atuar no sentido de garantir não apenas meios para que as pessoas se expressem, mas que também tenham acesso à informação, a partir da qual elas exercem controle social dos atos do poder público, “a fim de fiscalizar, propor e exigir a elaboração de políticas públicas, ter seus direitos respeitados e cumprir seus deveres como cidadão, exercendo sua cidadania e sabendo de suas liberdades, deveres e direitos” (Cardoso *et al*, 2012, p. 12).

No caso da assessoria de comunicação do EFTA, o presidente Renato Roseno de Oliveira vincula os eixos acesso e transparência e reitera que “o [projeto] Minuto dos Direitos Humanos, ou seja, materiais institucionais, a rede social do escritório, o acompanhamento dos casos do escritório” são demonstrações de que os cidadãos obtêm acesso à informação através desses esforços de comunicação.

A jornalista do EFTA, contudo, avalia que o perfil do escritório no *Instagram* não consegue atingir o propósito de permitir o acesso às informações relevantes, pois o foco da principal rede social do escritório é divulgar ações: “[...] a gente não tinha muita pegada de

serviço, ou de conseguir fazer que aquilo ali fosse algo que trouxesse informações gerais e importantes. Nossa atividade no *Instagram* era muito mais uma divulgação das ações do Escritório, e não necessariamente assuntos amplos de direitos humanos”. Para a jornalista, o eixo acesso é atingido pela interlocução com os veículos de comunicação, com o trabalho de assessoria de imprensa, que viabiliza a veiculação dos assuntos de direitos humanos na mídia comercial, como emissoras de televisão, de rádio, jornais e portais de notícias.

A coordenadora do EFTA também cita materiais de comunicação como reflexo do eixo acesso, mas vai para outra direção: os materiais impressos em formato de *banners* e *folders*, além de uma carta de serviços do escritório disponível. No ambiente digital, a advogada menciona o projeto futuro de desenvolvimento de um *site* do EFTA, com “informações mais dinâmicas, mais aprofundadas, tanto sobre o que o escritório faz, quanto assuntos relacionados a direitos humanos”. O *site* consta, inclusive, na proposta de fortalecimento da comunicação do escritório como um projeto a ser executado pelo futuro profissional a ser designado para a assessoria de comunicação do EFTA.

Quanto ao uso predominante do *Instagram* como canal de comunicação do escritório, questionamos o porquê dessa escolha. Pela avaliação da jornalista do EFTA, é importante estar no *Instagram*, por ser uma plataforma onde muitas organizações da sociedade civil estão e, ao compartilharem conteúdos em conjunto, há um fortalecimento e atuação em rede. Apesar disso, ela diz reconhecer que as publicações do EFTA não geram grande engajamento de número de seguidores, que era um ponto a ser melhorado. A jornalista complementa que não foram vistas alternativas de outros canais que pudessem dialogar melhor com os diversos públicos, nem ouvidos os movimentos sobre qual comunicação eles gostariam de encontrar no EFTA. “Acho que tinha uma compreensão de que, do que a gente tinha, a gente já não conseguia, no caso o meu [trabalho] de comunicação, efetivar da maneira como gostaria, então era focar no que tinha para tentar melhorar de alguma forma” (Jornalista do EFTA).

Como já trouxemos aqui, nas entrevistas com instituições parceiras/usuárias do EFTA, parte das representantes não consegue acompanhar o perfil do *Instagram* por diversos motivos, e outra parte está mais habituada a se informar sobre o EFTA nos atos e eventos presenciais. Há ainda quem declara não ter um aparelho de celular com tecnologia que permita a experiência de acessar a rede social, reflexo das desigualdades estruturais historicamente existentes no Brasil - e que deveriam ser levadas em conta pela comunicação ao estabelecer os canais a serem utilizados.

### 6.1.3 Interação

O eixo interação diz respeito à criação de mecanismos que incentivem a participação (Duarte, 2009).

O ex-presidente do Escritório Frei Tito diz não se lembrar de iniciativas que incentivassem a participação social dos usuários nos primeiros anos de funcionamento, seja em projetos de comunicação, seja na implementação da política pública. O principal contato com as comunidades vinha nos atendimentos, nas reuniões e nas audiências públicas, mas o foco do EFTA naquele momento estava em dois objetivos:

O que nós queríamos com o escritório? Um objetivo era prestar assessoria jurídica popular na área de direitos humanos nas comunidades, caso de violência policial, de despejos, sempre foi muito comum. Naquele tempo, a gente tinha que divulgar a existência do escritório, para chamar atenção. E, evidentemente, tinha muito a ver com a relação que nosso mandato tinha com os movimentos sociais, que são os maiores demandantes do escritório. Um outro objetivo é a formação do profissional de Direito, na perspectiva de Direitos Humanos (João Alfredo Telles Melo).

Para a jornalista do EFTA, a assessoria de comunicação não executa ações com foco em obter interação com usuários, o que gera limitação no momento de identificar esse atributo.

[...] Porque a nossa única forma de interação era a rede social e o *WhatsApp*, então era muito mais no sentido de atendimento. Pessoas que já tinham uma relação de atendimento é que a gente podia fazer uma interação a partir disso. Mas uma interação, de uma troca maior, a gente realmente não conseguia. A gente tinha comentários, mensagens privadas, mas a gente não fazia ações para um público maior visando a essa interação. Era muito mais no sentido de atendimento (Jornalista do EFTA).

A coordenadora do EFTA cita momentos em que advogados e advogadas têm uma maior troca com a população, como audiências públicas, eventos promovidos pela Assembleia Legislativa, rodas de conversa e oficinas. A assessoria de comunicação, segundo ela, entra como “divulgação e mobilização”.

O presidente do EFTA traz o exemplo de um encontro que, segundo ele, é promovido anualmente no mês de dezembro, para reunir parceiros e comunidades. Um momento para ouvir “demandas para poder corresponder as exigências dos cidadãos” (Renato Roseno de Oliveira). Mais uma vez, temos aqui um processo instaurado por iniciativa do EFTA, enquanto órgão de direitos humanos com atuação próxima das comunidades, ao mobilizar e

dialogar com os usuários, que encontram esse espaço para influenciarem nos rumos da política pública.

Neste caso, a assessoria de comunicação cumpre seu papel de divulgar e realizar cobertura, não entra no circuito de articulação liderado pelo EFTA com as comunidades. Tanto que esse encontro anual não é mencionado pela jornalista do escritório quando perguntada pelas ações. Ao insistirmos no tema, a jornalista confirma a realização como um processo desencadeado pelas dinâmicas de atuação do EFTA, com a comunicação sendo inserida de forma complementar.

Eu lembro nos últimos anos, mas não lembro se teve todos anos desde que eu entrei. Mas realmente eram encontros, que nem sempre conseguiam [reunir] todo mundo, mas contavam com comunidades e representantes. E eram importantes, porque às vezes vinham provocações deles sobre a própria atuação do escritório. [...] eu acho que a assessoria jurídica popular já tem uma abertura muito grande, a comunicação vem como uma forma de complemento, sim. Porque, ao contrário de outras formas de serviço público, quando a gente fala de assessoria jurídica popular e de direitos humanos, já tem uma abertura ao outro, porque o outro é o protagonista. Tanto é que nos nossos textos, seja de *release*, seja de relatório ou seja de *Instagram* mesmo, a gente sempre falava dos parceiros, de que a gente só faz trabalho junto, de que tudo é um trabalho coletivo (Jornalista do EFTA).

O momento de participação das comunidades no encontro é destacado também pela representante do Cedeca Ceará. Segundo ela, esses eventos são oportunos para a prestação de contas - com a divulgação de um relatório de atividades pela EFTA - e de diagnóstico da política, como uma oportunidade de realizar cobranças públicas.

[...] é um momento também que a população pega o microfone para falar, seja para evidenciar a importância que o escritório tem, o trabalho que o escritório faz, seja para trazer uma fala pública sobre os problemas que estão sendo ocasionados e o EFTA está assistindo. Geralmente, quem apresenta é o Renato [Roseno de Oliveira, presidente do EFTA], e ele faz um apanhado dos casos atendidos, dos problemas, tem uma contextualização do dado, que é super importante, ele não fica vazio. E você consegue dialogar com as pessoas, por exemplo, se tem um secretário de direitos humanos escutando aqui, existe uma pressão para que aquele secretário se posicione, ou para que ele fique ciente, ele não pode dizer que não fez nada porque não sabia. Então, também é uma forma de mobilizar a sociedade e o Estado em relação aos temáticas. Então, eu acho que é uma comunicação bem versátil (Cedeca Ceará).

Sobre esse evento, a coordenadora do EFTA informa a sua realização em anos anteriores, menos em 2023. Naquele ano, conforme a coordenadora, a escolha do EFTA foi de realizar um seminário de planejamento participativo do escritório no início de 2024, com a

presença das comunidades. Segundo ela, esse planejamento ainda está em execução, mas não detalhou o papel da assessoria de comunicação nesse processo.

#### **6.1.4 Social**

Conhecer as demandas sociais para corresponder aos anseios dos cidadãos é a definição trazida no eixo social por Duarte (2009).

A jornalista do EFTA lembra que o contato da assessoria de comunicação é predominantemente com advogados e advogadas do EFTA, que passam detalhes sobre casos monitorados, em atendimento, encaminhados para outros órgãos e conquistas de direitos humanos. Nessa relação, a jornalista pontua o compromisso ético com a abordagem dos assuntos que tomava conhecimento, buscando remeter ao trabalho do escritório e de parceiros junto a comunidades.

Porque em alguns casos, a gente tinha que fazer toda uma mobilização prévia de bastidor para conseguir chegar a um objetivo, na maioria das vezes objetivo jurídico, e a comunicação só conseguia chegar no final para dizer ‘isso foi conquistado’. Em outros momentos não, “olha, a gente vai entrar com uma ação civil pública, é muito importante que a gente consiga divulgar para que as pessoas possam entender que isso está acontecendo”, então em nenhum momento era ‘esse terreno foi ocupado’, era sempre ‘Escritório e comunidades entraram com ação civil pública’ ou ‘estão lutando contra uma retirada ou uma desocupação violenta’. Era sempre no sentido de uma ação do Escritório e dos parceiros, que isso fosse divulgado para trazer mais mobilização, trazer mais olhar e que as pessoas pudessem entender aquilo ali e participar de alguma forma (Jornalista do EFTA).

O presidente e a coordenadora do EFTA remeteram este eixo aos processos típicos da atuação do EFTA, mais próximos dos territórios e da população atendida.

[...] o escritório tem portas abertas, as pessoas vêm, às vezes, procurando ‘os direitos humanos’, ou vem procurando o Escritório Frei Tito, porque já houve uma referência de alguém, e a gente faz o acolhimento, faz o atendimento, escuta, vai ao local, faz uma visita à comunidade. A visita é uma rotina nossa, semanalmente a gente faz visitas em comunidades, seja em novas, ou já acompanhadas (Coordenadora do EFTA).

Eu acho que tem a ver, inclusive, com o acesso, a produção que a assessoria de comunicação faz hoje dos materiais institucionais. Mas eu queria falar na verdade de outra coisa: de como as comunidades demandam do escritório. Hoje o escritório tem porta aberta, ele é demandado por rede social, pelo *WhatsApp* e presencialmente nos encontros. Os advogados do escritório estão permanentemente nas comunidades (Renato Roseno de Oliveira).

Novamente, temos o exemplo concreto de que a atuação do Escritório Frei Tito caminha com o propósito de estar aberto à população, ao diálogo e à organização de momentos em que a participação social pode ser incentivada. Mas a assessoria de comunicação, enquanto área com potencial de intermediar a relação com o público, inclusive sendo atravessada por essas demandas diretamente em seus conteúdos, não é desenvolvida nesse sentido.

#### ***6.1.5 Comunicação pública ou estatal: como se mostra a assessoria de comunicação do EFTA***

Mesmo com nosso esforço de buscar identificar eixos de comunicação pública no trabalho de assessoria de comunicação do EFTA, percebemos que é importante ampliar a discussão. Para além da concepção de comunicação pública alinhada à comunicação institucional realizada em contextos de órgãos públicos, como campo de atividade profissional exercido por assessorias de comunicação, refletimos também sobre as implicações desse conceito no contexto mais ligado aos sistemas públicos de mídia, já abordado nesta pesquisa, para complementar esta análise e enriquecer a visão sobre o tema.

A comunicação pública é aquela que está mais próxima do público. A participação da sociedade é um dos pilares de legitimidade no sistema público de mídia (Strozi, 2019), além de características como transparência de gestão e autonomia editorial e jornalística. Algo diverso do que ocorre com a comunicação estatal: meios cuja natureza e propriedade estão vinculadas direta ou indiretamente ao Estado e com gestão subordinada a altas autoridades de poderes da República (Bucci, Chiaretti e Fiorini, 2012 *apud* Strozi, 2019, p.62). Esses fatores contribuem para a perpetuação de uma lógica interna própria desses espaços, longe da diversidade cultural da sociedade.

Bucci (2016) ilustra o caso de TVs legislativas federais, como TV Senado e TV Câmara, ambas de natureza pública, mas com inclinação para a comunicação estatal. Ou seja: o fato de ser pública não torna automática a aplicação de práticas de comunicação pública, pois é necessário observar a gestão de cúpulas e se há autonomia, participação e transparência para tratar dos assuntos de interesse público.

Há uma defesa patente de que tais órgãos mostram uma diversidade de pontos de vista embasada na pluralidade partidária. Enquanto podemos afirmar a veracidade de tal fato, devemos ressaltar que nada que desagrade a cúpula é veiculado. A pluralidade partidária é uma característica institucional. No entanto, fora de tal prerrogativa, não há cumprimento das demais características dos órgãos com liberdade de imprensa. Eles não são jornalísticos, não são dirigidos pelo direito à

informação do cidadão. [...] Dessa forma, isso não pode ser definido como uma televisão pública. Ora, ela é uma televisão estatal, sendo estatal é pública, mas **a comunicação que ela realiza não está controlada pelo público**. Está controlada pela máquina do Estado segundo os interesses daquele órgão do Estado (Bucci *apud* Ramos *et al.*, 2016, p. 32, grifo próprio).

Apesar de nosso objeto avaliativo - a assessoria de comunicação do EFTA - não ser um veículo público de comunicação, componente de um sistema público de mídia, encontramos referenciais importantes da comunicação nas emissoras públicas que podem dialogar com a comunicação institucional feita no serviço público, que percorra caminhos de autonomia, transparência e proximidade da sociedade.

No caso da assessoria de comunicação do EFTA, a intenção foi de inserir um serviço que permita a divulgação dessa política pública, com vistas a consolidar ainda mais seu papel de defesa dos direitos humanos na sociedade cearense. Nos termos em que isso foi concretizado, esse serviço tem características mais próximas de uma comunicação institucional do que da comunicação pública.

Inicialmente, relembramos que a demanda do EFTA por um serviço de assessoria de comunicação já havia sido repassada à cúpula da administração da Alece em 2019, a quem coube decidir quando e quem assumiria esse serviço, o que ocorreu dois anos depois. Aliás, dentro da casa legislativa, não foi incomum que o EFTA recorresse a parlamentares presidentes para atender a essa necessidade - foi assim em 2019, é assim em 2025, com a proposta para fortalecer a assessoria de comunicação. Como órgão do Poder Legislativo, o Escritório Frei Tito está sujeito a regras típicas desse espaço.

A jornalista escolhida é lotada na Coordenadoria de Comunicação Social da Alece, órgão de assessoramento vinculado à presidência da Assembleia, ao qual ela continua respondendo hierarquicamente. A configuração adquirida pela assessoria de comunicação no EFTA foi decidida por essa instância superior e de caráter político, sem passar pelo crivo popular que caracteriza o modo como EFTA se relaciona com as comunidades.

Observamos uma informalidade no vínculo da jornalista com o escritório. Como já exposto, a implantação da assessoria de comunicação, após aval da Coordenadoria de Comunicação Social da Alece, não foi acompanhada de uma regulamentação como setor, nem da definição das atribuições funcionais da assessora de comunicação na política pública. Isso provoca indefinições na construção e no desenvolvimento de ações norteadas por um viés público, com previsão de participação social no planejamento, execução e controle da comunicação, indo além do caráter de divulgação das ações.



Outro aspecto derivado dessa informalidade é a inexistência de um plano de comunicação: falta uma política interna que norteie objetivos, metas, práticas, canais de comunicação escolhidos, linguagem dos conteúdos, avaliação e mensuração de impactos, dentre outros elementos. O resultado é uma rotina com pouco planejamento e, principalmente, sem o componente social de relacionamento com os usuários. A jornalista do EFTA declarou, como já trazido aqui, a impossibilidade de ir aos territórios e como isso reverbera na concepção de comunicação que se projeta sobre a atuação diária. Essa desorganização é agravada pela carga de trabalho acumulada pela profissional na assessoria a outros órgãos.

O vínculo informal desdobra-se em precariedade, no que tange à continuidade do serviço. Exemplo disso é a interrupção da assessoria de comunicação do EFTA no início de 2025, após o remanejamento da jornalista para outro setor, deixando uma lacuna no trabalho que era realizado, já que apenas uma profissional assumia todas as funções.

A assessoria de comunicação do EFTA divulga informações sobre a política pública, função que contribui para o alcance da transparência de atuação do escritório e acesso à informação pela sociedade. Há, porém, limites impostos pela informalidade do serviço e pelos riscos à continuidade, além de ter reduzida relação com o público, que não encontra fomento à participação social.

Em um órgão de defesa dos direitos humanos, compreender a comunicação como direito não se concretiza em sua completude, pois o objeto avaliativo aqui pesquisado funciona no sentido de produzir informação, dentro do seu escopo de atividades. Fora dessa compreensão, não observamos condições para integrar, ouvir e considerar os usuários como agentes no processo comunicacional instaurado pela assessoria de comunicação.

## **6.2 Participação social**

Voltemos ao fato de o EFTA estar sediado na Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Segundo a coordenadora do EFTA, o Escritório Frei Tito é a única experiência de um escritório de direitos humanos em funcionamento dentro da estrutura de uma casa legislativa estadual no país. No organograma da Alece<sup>32</sup>, ele integra os chamados órgãos de promoção à cidadania, com a finalidade de ofertar serviços diretamente à população. Além do EFTA, fazem parte o Programa de Orientação, Proteção e Defesa do Consumidor (Procon), o Comitê de

---

<sup>32</sup> Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/paginas/organograma>. Acesso em: 20 de março de 2025.

Responsabilidade Social, o Centro de Mediação e Gestão de Conflitos, o Comitê de Prevenção e Combate à Violência, dentre outros.

Conforme José Afonso da Silva (2005), a função típica do poder legislativo caracteriza-se pela edição de regras gerais, abstratas e inovadoras da ordem jurídica, além da fiscalização dos atos da administração pública. Mas a oferta de serviços diretos à população é uma função atípica possível no Estado legislador. O jurista pontua que o fenômeno da extrapolação de funções consideradas típicas explica-se pela colaboração entre os poderes de Estado. Portanto, é um fenômeno comum na estrutura estatal.

O EFTA é um dos primeiros órgãos da Alece a incorporar a prestação de serviço à sociedade. Como já trazido aqui, isso se dá por meio da assessoria jurídica popular, caracterizada pela atuação junto à sociedade civil organizada, a qual não só apoia a criação do escritório em 2000, mas também legitima sua manutenção ao longo dos anos.

O cenário, porém, não é consolidado e imune aos acontecimentos. O universo de uma política pública é composto por sujeitos diversos, detentores de expectativas e interesses os mais variados. Conforme Maria Ozanira da Silva (2013), é um contexto de contradições, devido ao tensionamento entre diversos grupos de interesse que disputam a agenda pública.

A política pública é uma resposta decorrente de pressões sociais a partir de ações de diferentes sujeitos, como já indicado, que sustentam interesses diversificados. Portanto, serve a interesses também contraditórios, que ora se situam no campo do capital, ora no campo de trabalho. Recuso, portanto, qualquer raciocínio linear e consensual, pois falar de política é falar de diversidade e de contradição (Silva, 2013, p. 90).

Assim, a sociedade civil se faz presente, através da participação, convivendo com contradições e interesses de outros atores sociais da política pública EFTA. Não é um campo harmônico, envolve disputa e conflitos.

Desde a sua criação, a política pública Escritório Frei Tito convive entre a institucionalidade de fazer parte de um poder de Estado e as reivindicações de movimentos sociais contra violações de direitos humanos. Um contexto que se acirra, por exemplo, nos momentos de ameaça de fechamento do EFTA, de protestos contra a defasagem do corpo funcional do órgão e de participação das comunidades em audiências públicas promovidas pelo escritório, onde as demandas e cobranças vêm à tona.

Para o presidente do EFTA, a peculiaridade de integrar o Poder Legislativo dá ao escritório apoio institucional para o propósito da política pública. “[...] o fato de ele estar dentro de uma casa legislativa dá a ele intersetorialidade, apoio institucional, capacidade de diálogo,

capacidade, inclusive, de reparar direitos a partir desse diálogo com outros órgãos. E vinculado à Comissão de Direitos Humanos, ele está aberto à sociedade civil” (Renato Roseno de Oliveira).

A coordenadora do EFTA, por sua vez, compreende que, muitas vezes, buscar a efetivação dos direitos humanos entra em choque com o próprio Estado. A advogada pondera que o escritório observa a institucionalidade, sem abrir mão de atuar ao lado da sociedade civil, utilizando-se das instâncias participativas pertinentes dentro do Poder Legislativo, com repercussão na comunicação institucional produzida pelo EFTA.

[...] eu acho que isso afeta a comunicação, porque a gente lida com situações muito complexas que não há interesse sobre comunicá-las. E aí, algumas portas, sim, serão fechadas. Por outro lado, por ser a Assembleia Legislativa, pelo menos institucionalmente, o grande espaço da discussão pública, do debate público, é a chance que essas pessoas têm. Às vezes, não vai ser uma notícia de jornal, mas às vezes vai ser uma audiência pública, que vai ser comunicada que aconteceu, e o debate vai acontecer na audiência pública, e aí também vai estar passando por uma comunicação institucional, é transmitida, é registrada, tem a ata, os encaminhamentos e tudo mais. Então, realmente tem muita dualidade (Coordenadora do EFTA).

A jornalista do EFTA diz reconhecer que estar a serviço da Comunicação da Alece exige uma leitura do contexto envolvido e dos desdobramentos que uma produção de conteúdo pode provocar. Mas isso, segundo ela, nunca freou a divulgação realizada no EFTA.

O escritório nunca parou ou deixou de fazer alguma coisa por causa disso, e a comunicação, consequentemente, não podia também ter tantas amarras, nesse sentido. Óbvio que existem delicadezas que a gente pensava, mas eu acho que era muito mais pensando no caso, do que se a gente ia expor o Estado ou o Judiciário. Ou o empresário, mas aí quando era uma questão mais pessoal de incluir nomes de pessoas, existe uma questão jurídica, aí a gente tinha um pouco mais de cuidado. Mas eu, pelo menos, não lembro de um momento em que ‘ah, não vamos divulgar isso porque é o Estado, porque é o governo do Estado’, não lembro de ter isso. Apesar de ser uma coisa que, como comunicadora dentro da Assembleia, porque eu não estava vinculada apenas ao escritório, era uma coisa que eu não vou dizer que em nenhum momento, quando eu escrevia alguma coisa, eu ficava ‘eita!’. Mas também nunca foi algo que parou a gente de fazer nada (Jornalista do EFTA).

A comunicadora também pontua a parceria com assessorias de comunicação de instituições e movimentos, em uma junção de esforços para ampliar o alcance sobre temas de direitos humanos.

Acho que, em muitos momentos, a gente conseguia até ter parcerias muito importantes com outros entes públicos e isso fortalecia. Por exemplo, mesmo que a gente tivesse fazendo pautas muito delicadas, a Defensoria Pública ou outras organizações e movimentos faziam com que isso virasse não só uma pauta do escritório. Essas pautas que são delicadas são muito mais coletivas, congregam muito mais mobilização, acho que isso ajuda também (Jornalista do EFTA).

Do ponto de vista de uma instituição parceira, a representante do Cedeca Ceará ratificou que a institucionalidade do EFTA não é um grande impeditivo para atuação em rede, apesar de ser observada nessa relação. Em todos esses anos, para ela, o que mais chama atenção é a capacidade do EFTA de seguir defendendo os direitos humanos, mesmo quando há enfrentamento ao próprio Estado.

[...] nem sempre a gente consegue contar com o EFTA em todo tipo de atividade, em todo tipo de posicionamento político, afinal eles são um braço do Estado, eles estão dentro da Assembleia Legislativa. Mas ainda existe ali uma liberdade, inclusive por ser um escritório de direitos humanos, eles têm uma prerrogativa de uma defesa intransigente desses direitos. Então, eu acho que há uma institucionalidade que deve ser seguida por eles, que a gente observa quando está se relacionando, mas eu não considero que seja um grande impeditivo, isso não aparece como o principal ponto negativo, entende? ‘Ah, o EFTA não está disponível porque ele é um órgão do Estado’, eu acho que na verdade ele sempre foi essa ruptura (Cedeca Ceará).

A liderança do Mães da Periferia diz acreditar que existe vontade de atender bem as pessoas, porém, é preciso se manter vigilante com relação ao controle social desses órgãos. Ela exemplifica essa defesa com a atuação do Ministério Público em diferentes resultados de julgamentos sobre violência policial.

[...] a gente necessita acreditar que, dentro do Estado, tenha pessoas competentes, os órgãos são feitos de pessoas e para pessoas. Como você sabe que no Ministério Público existe pessoas que estão ali, é o Ministério Público, mas tem o entendimento de que pode absolver um policial que matou um jovem, uma criança como Misael Fernandes, que também é acompanhado pelo Escritório Frei Tito, um menino de 13 anos que estava dormindo, e simplesmente o Ministério Público não trazer as provas cabíveis que aquele menino foi realmente executado pela polícia [...] Mas também a gente vê que o Ministério Público tem pessoas competentes de trazer as provas concretas, que tem que condenar policiais que mataram na Chacina do Curió, como houve. Então, temos dois tipos de pessoas que trabalham no mesmo órgão. Eu não posso condenar o Ministério Público porque tem alguém que não presta lá dentro [...] dizer que ele não presta, se tem alguém que presta (Mães da Periferia).

A dualidade aqui tratada traz reflexões sobre as possibilidades de participação de atores sociais no âmbito de uma política pública, as quais ocorrem “dependendo do grau de institucionalização de mecanismos que viabilizem tanto a participação de atores formais (administrativos) quanto de atores cívicos” (Marques, 2016, p. 29). Entretanto, nem a existência de canais formais garantem a participação social em estruturas do Estado.

Mesmo nos casos em que a sociedade civil encontra êxito na participação em instâncias de poder, buscando ser ouvida no atendimento de suas demandas e direitos, ainda assim não é possível cravar que este envolvimento ocorra sem desigualdades. Conflitos de

interesse, distribuições desiguais de poder e repartição irregular de custos e benefícios sociais são algumas causas para esse desequilíbrio de forças (Teixeira, 2002), verificado da concepção até a avaliação de uma política pública.

O EFTA tem uma relação consolidada e respeitada com as comunidades usuárias de seus serviços. Não à toa, as percepções dos representantes de instituições e movimentos entrevistados nesta pesquisa são de abertura ao diálogo e de momentos de participação social dentro da política pública. Ainda assim, está suscetível a instabilidades a depender da gestão e do ambiente político instaurado em uma casa legislativa.

O EFTA parece saber lidar com essa dualidade, na medida em que perdura há 25 anos com seus serviços, sempre em articulação com uma rede de parceiros, que ajudam a pautar temas de direitos humanos na sociedade. Os mecanismos que permitem uma maior participação social dos usuários existem nas audiências públicas, reuniões, seminários de apresentação de relatórios de atividades e atendimentos.

No caso da assessoria de comunicação, o tensionamento entre a institucionalidade e a luta pelos direitos humanos parece não causar maiores repercussões enquanto este serviço se mantiver reforçando a imagem positiva do EFTA, através da prestação de contas junto à população em uma agenda de direitos humanos. Esse trabalho legitima a existência de uma assessoria de comunicação no EFTA pela divulgação de ações e de conquistas do escritório.

Questiona-se, porém, como se comportaria essa dualidade caso o serviço de assessoria de comunicação fosse reformulado com vistas a uma consolidação da participação social: um setor pensado formal e materialmente sob uma concepção de comunicação como direito humano, que nas ações permita uma maior presença dos usuários na formulação e na execução dos conteúdos produzidos pela assessoria de comunicação.

### **6.3 Da comunicação que temos à comunicação que desejamos: desafios e sugestões**

Decidimos investigar também quais desafios os entrevistados vislumbram para a assessoria de comunicação do Escritório Frei Tito nos próximos anos, visando identificar se há uma compreensão das potencialidades da atividade e espaço institucional para desenvolvê-las. Direcionamos essas questões aos atores sociais: ex-presidente, presidente, coordenadora e jornalista. Aos usuários, a abordagem foi no sentido de sugestões que eles têm para essa área, dentro da realidade social em que estão inseridos.

Falar mais sobre direitos humanos é um desafio levantado. O presidente do EFTA justifica essa posição diante do contexto atual em que as garantias fundamentais passam por descredibilização por setores conservadores na sociedade brasileira.

Acho que o mais importante é você falar explicitamente de direitos humanos. Nós estamos em uma etapa da história em que há um discurso muito contrário ao paradigma e à gramática dos direitos humanos. Nós temos que defender os direitos humanos, eu acho que esse é o grande desafio do escritório, da comunicação do escritório. Nós não podemos abrir mão dos direitos humanos, ou seja, abrir mão dos direitos humanos é abrir mão das garantias da dignidade (Renato Roseno de Oliveira).

Já a jornalista do EFTA coloca o trabalho de comunicação a serviço da educação em direitos humanos como potencial a ser explorado pela assessoria. Isso é possível, para ela, a partir da experiência do EFTA ao longo de 25 anos de atuação e presença nos territórios, fatores que permitiriam uma maior incidência das ações. Algo que carece de maior planejamento para ser devidamente aproveitado.

Eu vejo como potencial e um grande vazio, existe um vazio de educação em direitos humanos de uma forma didática, fácil, prática, que chega a mais gente. E que não demandaria tanta... acho que um pouco de mergulho na comunicação e nos direitos humanos seria possível de fazer, justamente até pelo nome que o escritório tem, pela importância, relevância e referência que ele já é. É o maior desafio, mas é o maior potencial (Jornalista do EFTA).

Há também apontamentos acerca da memória. Os implementadores indicam que um dos desafios é preservar, valorizar e disseminar acontecimentos e conquistas de direitos humanos, como forma de fortalecer a luta nessa área e deixar, como legado, os processos de construção coletivos nesse campo. A jornalista do EFTA afirma que essa iniciativa necessita de maior organização, visto o pouco envolvimento da assessoria de comunicação nesse ponto.

Comunicação nem sempre a gente entende como memória, mas pelo menos no escritório, na minha visão de dia a dia de comunicação, a memória é muito importante, e muitas vezes é perdida, quando você vai falar de temáticas como direitos humanos. Isso é um ponto importante, porque acho que o escritório, nesses 25 anos, perdeu muito da sua memória, justamente por não ter algo organizado, e que a gente também não conseguiu fazer nesses últimos anos, de forma catalogada, organizada (Jornalista do EFTA).

Quando tratamos das ações desenvolvidas, vimos que a equipe de advogados realiza a coleta e separação de reportagens que abordam o trabalho do EFTA, atividade semelhante ao *clipping* feito na assessoria de imprensa. Isso é feito há anos devido à uma visão da equipe de

preservar esse material, com finalidade também para fonte de pesquisa. Pela declaração da coordenadora do escritório, falta uma melhor catalogação desse arquivo, para servir aos objetivos pretendidos.

Isso aqui [as notícias catalogadas] é um banco de dados de direitos humanos. Talvez, dos últimos anos, de 2010, 2015 para cá, não seja nem necessário porque tudo está na internet. Mas tem muitas notícias ali antigas, quando já existia internet, mas também não era o principal veículo, e está tudo aqui, tudo recortado, por tema e tal, e eu penso ‘Poxa, tem que colocar isso em algum lugar depois, né?’, separar por categoria, para ser pelo menos uma fonte de pesquisa. Se a pessoa quiser pesquisar alguma coisa sobre, sei lá, sobre estaleiro, aqui tem todas as notícias do mundo. Plano diretor, ZEIS, desigualdade, assuntos diversos... direito da criança e do adolescente, está tudo clipado aqui. Então, a gente está organizando esse *clipping* para ser digitalizado (Coordenadora do EFTA).

O fato de o escritório ter escolhido homenagear Frei Tito de Alencar como nome do órgão também é visto como um exercício de memória e de comunicação, conforme o presidente.

As novas gerações não sabem quem é o Frei Tito. Então, quando a gente escolheu o nome do Frei Tito para homenagear e dar nome ao escritório, essa já é uma estratégia de comunicação. As pessoas passam a ter conhecimento de que houve um mártir que perdeu a vida em razão da ditadura, em razão das terríveis torturas a que ele foi submetido, brutalmente torturado, e que ele veio a falecer em 1974. E dar o nome do escritório de Frei Tito tem um duplo caráter: em si uma homenagem, mas é um exercício de memória, e fazer memória é uma atitude de comunicação para as novas gerações (Renato Roseno de Oliveira).

A coordenadora do EFTA considera o principal desafio da comunicação institucional como algo de ordem prática: ter uma equipe melhor estruturada. A advogada entende que não houve como amadurecer processos devido à falta de organização e integração da assessoria de comunicação à rotina do EFTA.

[...] eu acho que é isso: estruturar uma equipe de trabalho para, ainda que tenha uma pessoa, se apoie nos outros setores. E uma dinâmica de conseguir dar cobertura, dar visibilidade, de comunicar de fato isso que a gente faz, de não ser uma comunicação estática, digamos assim, que é aquela mera comunicação do *folder*, que diga o que a gente fez. Porque é isso, assim, a jornalista se vira nos trinta. A gente tem, por exemplo, um *folder* que a gente fez no ano passado (2024) que é de ações, dizendo o que a gente fez até o ano passado. Mas isso tem que ser feito periodicamente (Coordenadora do EFTA).

Com relação a sugestões para a comunicação do EFTA, no intermédio dessa relação com as instituições e movimentos usuários/parceiros, a liderança do Mães da Periferia esboça um desejo de contribuir mais com a política pública, ao solicitar que o EFTA realize mais

eventos presenciais, como forma de reunir parceiros, dar espaços de fala e consolidar ainda mais sua atuação no campo.

Eu sei que é difícil, mas a gente deveria ocupar as praças. [...] Por exemplo, ‘vamos lá para a Praça da Cruz Grande, na Serrinha, hoje vai ter um momento de fala do Escritório Frei Tito de trazer a conscientização dos direitos das pessoas, de uma mãe que perdeu o filho, de uma mulher que apanha do marido, de abuso sexual também, o que é violência doméstica’. [...] Por que não poderia falar, envolver as pessoas, envolver a massa da periferia? ‘Olha, hoje vamos ter uma roda de conversa, vamos ter uma *live*’. Porque aí eles vão expandir o trabalho deles. Eu não sou assistida, mas como liderança, podia participar de uma roda de conversa, uma *live*, uma reunião *online* para o Youtube com o nosso movimento, o que o nosso movimento tem a dizer sobre o Escritório Frei Tito. Isso seria muito importante (Mães da Periferia).

O Terramar reitera a necessidade de pensar a educação popular em direitos humanos, uma das missões do EFTA, e que isso possa vir através de formações envolvendo a juventude. A representante pondera o desafio de estar mais presente nos territórios - diante do domínio violento exercido por facções criminosas - mas considera importante envolver mais a população nas atividades de comunicação.

Conteúdos sobre direitos humanos: o que são, como acessar, quem tem acesso ao processo. [...] Acho também que um processo de formação que possa traduzir alguns termos que são usados. Por exemplo: o que são embargos de terceiros, o que é isso? Penso que seria importante, e colocar a juventude, que tem muita liga hoje com a comunicação. Seria massa, a gente topa estar junto também. Uma proposta de curso para jovens, com tema de direitos humanos, quais as estratégias que poderiam ser usadas (Terramar).

A Frente de Luta por Moradia Digna sugere que a linguagem utilizada em momentos de comunicação busque ser simples e compreensível para o público. Já o Cedeca Ceará defende uma comunicação que reforce a imagem do EFTA no Estado.

A minha sugestão é que eles [EFTA] não coloquem frases muito difíceis, e se colocarem, que expliquem o significado daquela frase. Uma linguagem acessível (Frente de Luta por Moradia Digna).

Sei que o EFTA atende muitas comunidades no interior também, muita gente lá conhece, mas eu fico pensando se não há uma estratégia também para de furar ainda mais essa bolha, de quem já está na luta por direitos humanos, e atingir quem não está, quem não conhece a coletividade que está fazendo a luta, mas que precisa, que tem seus direitos violados. Então, como a gente expande ainda mais, que seja acessível. A maior parte das pessoas conhece que existe o Ministério Público, a Defensoria, por que o EFTA não está boca de todo mundo, né? Sendo um órgão do Estado, eu acho que é importante esse posicionamento, seria uma abordagem legal, essa expansão (Cedeca Ceará).



A liderança do Mães da Periferia pontua que, ao passo que o EFTA tenha uma comunicação mais contundente e com envolvimento da população.

E quem tem que proteger os advogados são justamente os movimentos sociais, porque são os movimentos sociais que precisam dos advogados populares, e gente precisa trazer esse conhecimento para o povo: ‘olha, tem um Escritório Frei Tito, é um pessoal que trabalha em prol da população pobre, carente, periférica, pessoas quilombolas, indígenas, negras’. Então, as pessoas têm que estar de acordo, sabendo desse escritório, levando demanda e para que eles possam cada dia mais ter acesso dentro das periferias (Mães da Periferia).

Da fala desta liderança, depreende-se que a participação social conferirá maior legitimidade social à política pública e resistência a ameaças de precarização em possíveis reformulações e mudanças políticas no contexto do funcionamento da Alece.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As considerações finais desta pesquisa objetivam traçar uma síntese dos principais resultados alcançados, com ênfase nas contribuições que compõem esta avaliação em profundidade da assessoria de comunicação do Escritório Frei Tito de Alencar, como área intermediadora das relações entre a política pública e atores sociais envolvidos.

Nosso primeiro objetivo específico foi analisar em que nível as ações da assessoria de comunicação do EFTA dialogam com características de comunicação pública. Na análise de conteúdo da política pública em estudo, vemos que o EFTA nasce do anseio por justiça social em uma sociedade de extremos sociais. Através da articulação de grupos da sociedade civil organizada, o escritório é mantido, legitimado e atualizado nesta relação com a coletividade. Duas décadas depois, formula-se uma assessoria de comunicação.

Para compreender o trabalho da assessoria de comunicação, propomos um olhar para as ações cotidianas. A jornalista produz conteúdo para redes sociais - com destaque para o projeto Minuto de Direitos Humanos -, faz assessoria de imprensa, realiza cobertura das ações do EFTA e apoia a organização de eventos. Há também suporte à criação de relatórios de atividades do EFTA e *clipping* de notícias sobre o escritório, que não são realizadas diretamente pela profissional. Com foco na divulgação de ações e serviços ofertados pela política pública, além de temas relacionados a direitos humanos, analisamos que são atividades que, em alguma medida, dialogam com atributos como transparência e acesso, mas pouca atenção aos eixos interação e social. Falta o público nas etapas de planejamento, definição, execução e controle das ações de comunicação lideradas pela assessoria de comunicação, por meio da participação dos usuários nos processos de comunicação institucional, como pilar importante de comunicação pública.

O motivo está na gênese da assessoria de comunicação do EFTA: enquanto o escritório ganha corpo no intercâmbio com os movimentos sociais, o trabalho de comunicação institucional nasce de uma decisão de gabinete. O aval para que o EFTA receba a prestação de serviços por uma profissional lotada na Coordenadoria de Comunicação Social não é acompanhado por uma regulamentação para estruturar as atividades como setor, nem enseja a criação de um plano de comunicação para nortear metas, objetivos e fluxos que integrem esta área a processos do EFTA e usuários. A jornalista tem atribuições e rotinas pouco definidas, muito menos é integrada organicamente à atuação do EFTA nos territórios. O resultado é um vínculo informal, suscetível à descontinuidade e, sobretudo, apartado de uma concepção de comunicação como direito.

Na análise de contexto da política pública EFTA, avançamos no segundo objetivo específico, qual seja, avaliar como implementadores compreendem a área profissional da assessoria de comunicação. Mesmo antes de ter uma jornalista responsável pelas atividades de comunicação, o Escritório Frei Tito vivenciou algumas tentativas de adotar esse serviço: desde um profissional vinculado ao mandato parlamentar do presidente do órgão, passando pelo voluntariado universitário e pela parceria com uma produtora de vídeo, até a incumbência assumida pela equipe de advogados e advogadas. A comunicação institucional foi marcada pela informalidade e, em alguns casos, pelo improviso diante da ausência de formulação com objetivos expressos e profissionais com alguma segurança funcional para trabalhar.

Não se trata de pôr em questão a dedicação e eficácia do trabalho desses profissionais naquele período, que podem ter atingido, em algum nível, os objetivos a que se propuseram. Nossa avaliação problematiza a falta de autonomia do EFTA para selecionar a própria equipe de comunicação, mesmo após diversas experiências em momentos anteriores, que possibilitaria uma avaliação de potencialidades a serem desenvolvidas. Existiu ali um conhecimento construído, de práticas exitosas ou não, que poderia ser usado para aperfeiçoar um projeto de comunicação mais democrático. Mas foi preciso recorrer à alta gestão da Alece para que o órgão tivesse um profissional de comunicação à disposição, em 2021.

A comunicação nas instituições públicas no Brasil apresenta, historicamente, características que a distanciam de uma visão de comunicação como direito humano e aproximada do cidadão. Predominam, nos núcleos de comunicação desses ambientes, o foco na lógica de divulgação de informações, legitimação de interesses de cúpulas no poder, pouca autonomia dos profissionais de comunicação para implementarem um trabalho e, sobretudo, incipiente participação de grupos sociais sobre a comunicação que se pretende. Na comunicação do Poder Legislativo, essa lógica parece muito latente, por ser este um espaço de acirrada disputa dos mais diversos interesses. Isso obstaculiza a elaboração de uma comunicação mais focada no cidadão, tendo este como importante agente do processo de escuta e decisão do que é importante ser comunicado.

Identificamos que, desde a formulação, a assessoria de comunicação é vista de uma forma instrumental: por meio dela, tem-se a ferramenta para a divulgação das ações que reforcem positivamente o papel do EFTA no atendimento a casos coletivos de violação de direitos humanos. Os implementadores - presidente, coordenadora e jornalista - atribuem um caráter estratégico e relevante a esse trabalho. A comunicação institucional do EFTA apresenta potencial a ser desenvolvido, sobretudo se partirmos de uma visão da comunicação como direito humano - de não só receber e produzir informação, mas também de ser ouvido, acessar o as

novas tecnologias e influir no debate público - e adotarmos, no campo profissional, uma comunicação de caráter público, que fomenta a participação dos usuários.

Além disso, a maioria das ações operacionalizadas pela assessoria de comunicação são reativas a demandas e dentro das possibilidades da jornalista, que acumula atribuições de outros órgãos. Em geral, os casos atendidos e monitorados pelo escritório são comunicados à jornalista e, após o tratamento da informação, produção de conteúdo e aprovação pela coordenação, tem-se a veiculação - geralmente no *Instagram* -, também podendo ser objeto de assessoria de imprensa. Há uma interlocução sobre possibilidades de comunicação entre a jornalista e a coordenação do escritório, da qual resultou o projeto audiovisual “Minuto dos Direitos Humanos”, planejado e produzido de forma coletiva pelos integrantes do EFTA. A coordenação do escritório diz reconhecer que a assessoria de comunicação carece de maior organização e estruturação, em uma demonstração de que a assessoria não está totalmente incluída nas rotinas do órgão.

Avançamos, pois, no terceiro objetivo desta pesquisa: pesquisar a percepção de usuários sobre o trabalho da comunicação e o fomento à participação. Líderes e representantes de instituições que possuem relação como usuárias ou parceiras com o EFTA identificam que conseguem dialogar com o escritório, sempre de portas abertas para a população. Sobre incentivo à participação, a maioria considera que existe, através de audiências públicas, reuniões, eventos, rodas de conversa, atendimentos e seminários de apresentação de relatórios de atividades, um movimento de aproximação incentivado pela perspectiva da assessoria jurídica popular que norteia a atuação do EFTA. Mas uma entrevistada - a representante do movimento Mães da Periferia - relata um sentimento de que é possível mais incentivo à participação e maior presença nos territórios.

Os usuários entrevistados associam a comunicação à relação consolidada historicamente entre eles e o EFTA no que se refere à atividade-fim da política pública: o atendimento em campo. Eles ressaltam a linguagem acessível de advogados e advogadas nos territórios, a abertura ao diálogo e o incentivo à busca por atendimento para esclarecer e reparar direitos. Trata-se de um fluxo comunicacional já consolidado entre a política pública e os atores sociais que usufruem dela.

Se a participação é um vetor por meio do qual a sociedade civil organizada busca superar as desigualdades, identificamos que o EFTA é um aliado nessa luta, ao colocar-se a serviço de assistidos e assistidas, com as portas abertas e com a realização de momentos e que usuários e parceiros são convidados a debater estratégias de mobilização conjunta. Isso fica evidente nas declarações de líderes e representantes de instituições e movimentos entrevistados

- com ressalvas para que isso se amplie ainda mais. Avaliamos, contudo, que a assessoria de comunicação não está incluída nesse processo, uma vez que o contato desta área com os movimentos sociais nos territórios é incipiente. Do contrário, poderia fortalecer ainda mais a atuação de um trabalho considerado estratégico, com a possibilidade de criar e recriar conjuntamente as atividades na troca de experiências direta com as comunidades, ampliando a capacidade de agendamento público das lutas.

Ainda sobre a percepção dos usuários, notamos que há uma vinculação do trabalho da assessoria de comunicação ao perfil do EFTA no *Instagram*. Trata-se do canal mais utilizado para assessoria para produzir e divulgar conteúdos. A questão é que nem todos os usuários entrevistados conseguem acompanhar a rede social com frequência, por razões como falta de tempo, afastamento das redes sociais por questões de saúde mental e até ausência de celular para acessar. O mesmo vale para os conteúdos, pois as instituições entrevistadas questionam o alcance e a acessibilidade destes.

Mesmo diante dessa pluralidade de motivos, não há pretensões, por parte da assessoria de comunicação do EFTA, sobre repensar os meios de se relacionar com os usuários. A urgência maior é o operacional, o dia a dia das atividades.

No ano em que finalizamos esta pesquisa, o EFTA comemora 25 anos de fundação e registra um hiato nos serviços da assessoria de comunicação, com o remanejamento da única jornalista responsável pela comunicação do escritório para outro setor, resultado de mudanças de gestão na Alece no início de 2025. Sem regulamentação e, principalmente, sem a mesma legitimidade junto aos movimentos sociais, a assessoria de comunicação fica sujeita a acontecimentos que não levam em conta a relevância desse tipo de atuação. A coordenação do EFTA faz uma contraproposta, ainda no início de 2025, por meio de um documento que solicita o fortalecimento da área, mas que aguarda uma decisão, sem prazo ou garantias de ocorrerá nos termos que foi solicitada.

É importante ratificar a importância da assessoria de comunicação, como uma ponte especializada para pensar as potencialidades dentro de uma política pública, o seu alcance entre as pessoas interessadas, a sua imagem diante da sociedade em geral, que lhe garantam transparência, acessibilidade e continuidade dentro da Alece. Mesmo sem o devido planejamento, o serviço de comunicação que funcionou no EFTA buscou ressaltar os aspectos ligados à reputação e credibilidade desse órgão - típicos do escopo da comunicação institucional. Questionamos, porém, como ampliar essa visão do papel da comunicação, diante da informalidade e da cultura organizacional que predominaram até então. Como torná-la mais

pública, em face do seu funcionamento estatal (ligado a cúpulas de poder e sem previsão de participação) e de forte inclinação institucional?

As análises empreendidas nesta dissertação apontam caminhos: em um órgão que defende os direitos humanos, podemos avançar no entendimento da comunicação como mais um direito a ser respeitado e conquistado. Essa concepção precisa ser amadurecida, encontrar terreno e vontade dos envolvidos para ser desenvolvida dentro da política pública, com equipe capacitada e motivada. A autonomia e a legitimidade devem ser adquiridas junto à população usuária - a qual, inclusive, sugere formações para estreitar as relações sobre pensar a comunicação que se deseja para o Escritório Frei Tito. Ouvir os usuários é um primeiro caminho para assegurar que eles também se vejam na comunicação do EFTA.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. *In*: BARREIRA, Maria Cecília R. Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, p. 43-56, 2001.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas Políticas Sociais. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p.25-48. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 10 set. de 2024.

BACELAR, Tânia. As políticas públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. *In*: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. (org.). **Políticas Públicas e Gestão**. Rio de Janeiro: FASE, 2003. p. 1- 10.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARROS, Antônio Teixeira de; BERNARDES, Cristiane Brum. **Comunicação pública e liberdade de informação**: condições básicas para as mídias legislativas. Trabalho apresentado GT 1: Comunicação e Democracia no VI Encontro ComPolítica da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 13 a 15 de abril de 2011. Disponível em <http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2011/03/Cristiane-Brum.pdf>.

BORDENAVE, Juan E. **O que é participação**. 6 ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

BOULLOSA, Rosana de Freitas; OLIVEIRA, Breyner Ricardo de; ARAÚJO, Edgilson Tavares de; GUSSI, Alcides Fernando. Por um antimanual de avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Avaliação**, vol.10, n1, e100521, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.4322/rbaval202110005>. Acesso em: 26 jun. 2023.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. **Usos e Significados do Conceito Comunicação Pública**. São Paulo: ABCPública, 2006. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7880056/mod\\_resource/content/1/Brandao%20006.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7880056/mod_resource/content/1/Brandao%20006.pdf). Acesso em: 05 jun. 2024.

BRANT, João; MOYSES, Diogo; e PRAZERES, Michelle. **Contribuições para a Construção de Indicadores do Direito à Comunicação**. São Paulo: Intervozes, 2010.

BRASIL. **Lei nº 12.852, de 05 de agosto de 2013**. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112852.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112852.htm). Acesso em: 18 de fev. 2025.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 de jun. de 2024.

BRASIL. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm). Acesso em: 10 jul 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: FORTINI, C.; ESTEVES, J. C.; DIAS, M. (orgs.). **Políticas públicas: possibilidades e limites**. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 225-260.

CARDOSO, Rosângela Maria Rivelli *et al.* **Direito à Comunicação**. São Paulo: FUNDASP, 2012. Disponível em: [https://www.pucsp.br/sites/default/files/download/escritorio-modelo/biblioteca/10\\_Direito\\_comunicacao\\_web.pdf](https://www.pucsp.br/sites/default/files/download/escritorio-modelo/biblioteca/10_Direito_comunicacao_web.pdf). Acesso em: 14 jul. 2024.

CARTA dos Movimentos Sociais pelo fortalecimento da Assessoria Jurídica Popular e em defesa do Escritório Frei Tito de Alencar. **Blog Acervo Racismo Ambiental**, 2011. Disponível em: <https://acervo.racismoambiental.net.br/2011/03/14/carta-dos-movimentos-sociais-pelo-fortalecimento-da-assessoria-juridica-popular-e-em-defesa-do-escritorio-frei-tito-de-alencar/>. Acesso em: 25 de jun. 2024.

CHAVES, Kena Azevedo; MONZONI, Mario; ARTUSO, Letícia Ferraro. UHE Belo Monte: reassentamentos rurais, participação social e direito à moradia adequada. **Revista Direito FGV**, São Paulo, v.15, n.2, p. 1-27, maio/ago. 2019. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/80269/76705>. Acesso em: 5 de jul. 2024.

CEARÁ. **Lei nº 14.922, de 24 de maio de 2011**. Dispõe sobre a Institucionalização do Escritório de Direitos Humanos Frei Tito de Alencar na Assembleia Legislativa do Estado do Ceará e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Ceará, Fortaleza, CE, 02 de junho de 2011.

CEARÁ, **Resolução nº 698, de 31 de outubro de 2019**. Dispõe sobre a estrutura organizacional, cargos em comissão e funções de natureza comissionada da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Ceará, Fortaleza, CE, série 3, ano XI, nº 213, 08 de novembro de 2019.

DE CARVALHO, Alba Maria Pinho; RODRIGUES JÚNIOR, Natan dos Santos. Modelo de ajuste nos governos petistas em meio à ideologia da conciliação de classes: chão histórico do Golpe de 2016 no Brasil Contemporâneo. **Revista Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea**, [S. l.], v. 17, n. 44, 2019. DOI: 10.12957/rep.2019.45245. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaempauta/article/view/45245>. Acesso em: 28 mar. 2025.

DECLARAÇÃO Universal dos Direitos Humanos. **Nações Unidas Brasil**, 2020. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declara%C3%A7%C3%A3o-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 18 jul. 2024.

DECLARAÇÃO Universal dos Direitos Humanos. **United Nations**, 2002. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por>. Acesso em: 10 jul. 2024.



DE PAULA, Silmara Helena Pereira. Comunicação Pública, Estado, Relações de Poder e Cidadania. *In*: HERINGER, Leandro; DUARTE, Jorge; SENA, Kárita (orgs.). **Gestão da comunicação pública**: estudos do IX Encontro Brasileiro de Administração Pública. Brasília: ABCPública Editorial ; Sociedade Brasileira de Administração Pública, 2023. p. 11-26.

DIAZ BORDENAVE, Juan E. **O que é participação**. 6 ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

DUARTE, Jorge Antonio Menna; NASSAR, Paulo; MAIA, Lincoln Macário (orgs.) **Glossário de Comunicação Pública**. São Paulo: Aberje Editorial/ABCPública, 2020.

DUARTE, Jorge; DUARTE, Marcia Y. Serviço público, comunicação e cidadania. *In*: NASSAR, Paulo (org.); MARETTI, Eduardo. **Comunicação Pública**: por uma prática mais republicana. São Paulo, SP: Aberje, 2019. p. 57-77.

EFTA. **A atuação do Escritório Frei Tito na defesa e efetivação dos Direitos Humanos no Ceará - Relatório de atividades 2023/2024**. Fortaleza: Alece, 2024. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/paginas/escritorio-de-direitos-humanos-e-assessoria-juridica-popular-frei-tito-de-alencar-efta>. Acesso em: 11 dez. 2024.

EM DEFESA do Escritório Frei Tito e da Assessoria Jurídica Popular. **Instituto Terramar**, 2018. Disponível em: <https://terramar.org.br/2018/05/24/por-selecao-publica-e-com-participacao-popular-ja-em-defesa-do-escritorio-frei-tito-e-da-assessoria-juridica-popular/>. Acesso em: 25 jul. 2024.

ENGELMAN, Solange; PACHECO, Ana Iris Nogueira. Histórico da comunicação popular e contra-hegemônica do MST. *In*: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de *et al.* **O Direito achado na rua**: introdução crítica ao direito à comunicação e à informação. Brasília: FAC-UnB, 2016. p. 383-395.

ESCRITÓRIO de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar. Fortaleza: **Assembleia Legislativa do Estado do Ceará**, 2022. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/paginas/escritorio-de-direitos-humanos-e-assessoria-juridica-popular-frei-tito-de-alencar-efta>. Acesso em: 15 de jul. de 2024.

ESCRITÓRIO Frei Tito completa 22 anos em defesa dos direitos humano. **Assembleia Legislativa do Estado do Ceará**, 2022. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/index.php/comunicacao/agencia-assembleia/noticias/item/102077-2706efta-22>. Acesso em: 24 de jul. de 2022.

ESTENSSORO, Luis. **Estado e Políticas Públicas no Brasil**: Questões Pendentes. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/estenssoro/estado-e-polticas-pblicas-no-brasil-luis-estenssoro>. Acesso em: set. 2023.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Análise de políticas públicas no Brasil**: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. *In*: Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 50(6): 959-979, nov./dez. 2016.

FONSECA, Claudia. O anonimato e o texto antropológico: dilemas éticos e políticos da etnografia feita em "casa". In: SCHUCH, P.; VIEIRA, M. S.; PETERS, R. (org.). **Experiências, dilemas e desafios do fazer etnográfico contemporâneo**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010. p. 205-227.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003. 256 p.

GERALDES, Elen; *et al.* LaPCom: quem somos, onde estamos, para onde vamos. **Revista Latino Americana de Ciência de la Comunicación**. v. 13 n. 24 (13), 2017. Disponível em: <https://revista.pubalaic.org/index.php/alaic/issue/view/15>. Acesso em: 18 de fev. 2025.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. In: **Revista de Administração de Empresas - RAE**, v.35, n.2, mar./abr., 1995, pp.57-63.

GOHN, Maria da Glória. Teorias sobre a participação social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. **Caderno CRH**, Salvador, v. 32, n. 85, p. 63-81, jan./abr. 2019. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.9771/ccrh.v32i85.27655>. Acesso em: 21 jul. 2024.

GOMES, Wilson. Esfera Pública Política e Comunicação em Mudança Estrutural da Esfera Pública de Jürgen Habermas. In: GOMES, W. ; MAIA, R. C. M. **Comunicação e Democracia: Problemas e perspectivas**. São Paulo, Paulus, 2008. p. 31-68.

GUSSI, Alcides Fernando. Apontamentos teórico-metodológicos para a avaliação de programas de microcrédito. **Revista Avaliação de Políticas Públicas (AVAL)**, Fortaleza, ano 1, v. 1, n. 1, p. 29-37, jan./jun. 2008.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HERRERA FLORES, Joaquín. **A reinvenção dos direitos humanos**. Trad. por Carlos Roberto Diogo Garcia *et al.* Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

INTERVOZES. **Caminhos para a luta pelo direito à comunicação no Brasil**. 2015. Disponível em: [https://intervozes.org.br/publicacoes/caminhos-para-a-luta-pelo-direito-a-comunicacao-no-brasil\\_01/](https://intervozes.org.br/publicacoes/caminhos-para-a-luta-pelo-direito-a-comunicacao-no-brasil_01/). Acesso em: 17 de fev. 2025.

KUNSCH, Margarida. Comunicação organizacional integrada na perspectiva estratégica. In: FÉLIX, Joana D'arc Bicalho (org.). **Comunicação Estratégica: a visão de 23 renomados autores em 5 países**. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/003017275>. Acesso em: 03 abr. 2025

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto Rocha (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. p. 33-42.

LENCIONI, Sandra. Resenha do livro: Os incomodados não se retiram. Fortaleza em Questão. José Borzacchiello da Silva. **Revista Do Departamento De Geografia**, 7, 139, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.7154/rdg.v0i7.242>. Acesso em: 04 abr. 2025.

LEJANO, Raul P. **Parâmetros para análise de políticas públicas**: a fusão de texto e contexto. Campinas: Editora Arte Escrita, 2011, p. 31-46.

LIMA, Venício. Comunicação libertadora no século XXI. **MATRIZES**, São Paulo, Brasil, v. 15, n. 3, p. 27–49, 2021. DOI: 10.11606/issn.1982-8160.v15i3p27-49. Disponível em: <https://revistas.usp.br/matrizes/article/view/188346>. Acesso em: 25 mar. 2025.

MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. Prefácio. In: MATOS, Heloiza (org.). **Pesquisas em comunicação pública e política**: vertentes teóricas e metodológicas. São Paulo: ECA-USP, 2016. p. 18-35.

MARTINS, Mariana. **Comunicação Pública**: função e legitimação das tevês legislativas federais. 2014. 314 f. Tese (Doutorado em Comunicação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

MAZZUCATO, Mariana. **O estado empreendedor**: desmascarando o mito do setor público x setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.); GOMES, Romeu; DESLANDES, Suely Ferreira. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 28. ed. Petrópolis: Vozes, 2009. 108p.

MORAES, Dênis de. Comunicação, Hegemonia e Contra-hegemonia: a contribuição teórica de Gramsci. **Revista Debates**, [S. l.], v. 4, n. 1, p. 54, 2010. DOI: 10.22456/1982-5269.12420. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/12420>. Acesso em: 20 fev. 2025.

MOREIRA, Kauhana Hellen de Sousa. **Assessoria jurídica popular e prática profissional**: um estudo sobre o escritório Frei Tito de Alencar (EFTA). 2014. 100 f. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014.

MOREIRA, Douglas. Estatuto da Juventude avança no reconhecimento legal do direito à comunicação no Brasil. **Carta Capital**, São Paulo, 06 set. 2013. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/estatuto-da-juventude-avanca-no-reconhecimento-legal-do-direito-a-comunicacao-2504/>. Acesso em: 18 de fev. 2025.

MOYSES, Diogo; SILVA, Sivaldo Pereira da; VALENTE, Jonas. Sistemas públicos de comunicação: panorama analítico das experiências em doze países e os desafios para o caso brasileiro. In: AZEVEDO, Flávia; MOYSES, Diogo; SILVA, Sivaldo Pereira da; VALENTE, Diogo. **Sistemas públicos de comunicação no mundo**: experiências de doze países e o caso brasileiro. São Paulo: Paulus, Intervozes, 2009. p. 291-318.

MUNHOZ, Giovanna. **Comissão de Direitos Humanos realiza entrega de relatórios do CPVC e EFTA**. 2024. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/noticias/48236-comissao-de-direitos-humanos-realiza-entrega-de-relatorios-do-cpvc-e-efta>. Acesso em: 11 dez. 2024.

NASCIMENTO, Abdias do. **O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado**. 3 ed. São Paulo: Perspectivas, 2016.

OLIVEIRA, Maria José da Costa; OLIVEIRA, Marília da Costa; NADER, Silvana. Política pública de habitação sob a perspectiva comunicacional: uma análise sobre o programa Minha Casa, Minha Vida. In: MATOS, Heloíza; GIL, Patrícia (orgs.) **Comunicação, políticas públicas e discursos em conflito**. São Paulo: ECA-USP. 2019. p. 475-510.

PABIS BALAN, Mariana; BASSO, Murilo. Direitos humanos e multiculturalismo: as relações entre universalidade e alteridade na concepção contemporânea de direitos humanos. **Revista Intratextos**, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 20–35, 2022. DOI: 0.12957/intratextos.2020.59980. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/intratextos/article/view/59980>. Acesso em: 10 jul. 2024.

PEREIRA, Pedro Barreto. **Comunicação, Democracia e Direitos Humanos**: reflexões sobre suas origens comuns e implicações na contemporaneidade. *Revista Brasileira de História da Mídia*, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 106-122, jul./dez. 2023.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Tradução de Rita Lima. São Paulo: Graal, 1981.

RAMOS, Murilo; *et al.* **Em defesa da comunicação pública**. Brasília: FAC-UnB, 2016. 270 p.

RAMOS, Murilo. Comunicação, direitos sociais e políticas públicas. In: MARQUES DE MELO, J.; SATHLER, L. **Direitos à comunicação na sociedade da informação**. São Bernardo do Campo: Umesp, 2005.

RIBEIRO, Djamilla. **Pequeno Manual Antirracista**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. 135 p.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Revista Avaliação de Políticas Públicas (AVAL)**, ano 1, v. 1, n.1, p. 7- 15, jan./jun. 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e de Ciências Sociais, nº 48, junho de 1997. Disponível em: [https://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Concepcao\\_multicultural\\_direitos\\_humanos\\_RCCS48.PDF](https://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Concepcao_multicultural_direitos_humanos_RCCS48.PDF). Acesso em: 26 de fev. 2025.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SEMERARO, G. A “utopia” do Estado Ético em Gramsci e nos movimentos populares. **Revista de Educação Pública**, [S. l.], v. 20, n. 44, p. 465–480, 2012. DOI: 10.29286/rep.v20i44.318. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/educacaopublica/article/view/318>. Acesso em: 20 fev. 2025.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Nem preto nem branco, muito pelo contrário: cor e raça na sociedade brasileira**. 1. ed. São Paulo: Claro Enigma, 2012. 147p.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. 273 p.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (Coord.). **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico- metodológicos**. 2. ed. São Paulo: Veras Editora, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. In: **Sociologias**, v.8, n.16, o.20-45, jul/dez. 2006.

SOUZA, Daniele. Comunicação é um direito a ser conquistado em prol da democracia no Brasil e no mundo. **Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde**, 2018. Disponível em: <https://www.iciet.fiocruz.br/content/comunica%C3%A7%C3%A3o-%C3%A9-um-direito-ser-conquistado-em-prol-da-democracia-no-brasil-e-no-mundo>. Acesso em: 18 jul. 2024.

STAKE, Robert E. **Pesquisa Qualitativa: estudando como as coisas funcionam**. Porto Alegre: Penso, 2011. p. 21-45.

STROZI, Guilherme Gonçalves. **Comunicação pública e participação: vida e morte do conselho curador da EBC**. 2019. 330 f., il. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

TÁBOAS, Ísis Menezes; ESCRIVÃO, Antônio. Comunicação como exercício da liberdade. In: JÚNIOR, José Geraldo de Sousa; *et al.* **O Direito achado na rua: introdução crítica ao direito à comunicação e à informação**. Brasília: FAC-UnB, 2016. p. 88-97.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. AATR. BA, 2002, p.1-11.

TORQUATO, Chalini. **Regulação da mídia no Brasil: panorama histórico e desafios democráticos para a retomada do debate**. Comunicação & Informação, Goiânia, Goiás, v. 25, p. 763–787, 2022. DOI: 10.5216/ci.v25.74626. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/ci/article/view/74626>. Acesso em: 19 fev. 2025.

URUPÁ, Marcos. Sociedade da Informação, Direitos Humanos e Direito à Comunicação Marcos Urupá. In: JÚNIOR, José Geraldo de Sousa; *et al.* **O Direito achado na rua: introdução crítica ao direito à comunicação e à informação**. Brasília: FAC-UnB, 2016. p. 100-110.

VALENTE, Jonas. Concepções e abordagens conceituais sobre sistemas públicos de comunicação. In: AZEVEDO, Flávia; MOYSES, Diogo; SILVA, Sivaldo Pereira da;

VALENTE, Diogo. **Sistemas públicos de comunicação no mundo**: experiências de doze países e o caso brasileiro. São Paulo: Paulus, Intervozes, 2009. p. 25-45.

VALENTE, Diogo. Sistema público de comunicação do Brasil. *In*: AZEVEDO, Flávia; MOYSES, Diogo; SILVA, Sivaldo Pereira da; VALENTE, Diogo. **Sistemas públicos de comunicação no mundo**: experiências de doze países e o caso brasileiro. São Paulo: Paulus, Intervozes, 2009. p. 269-287.

## **APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)**

### ***I - DADOS SOBRE A PESQUISA CIENTÍFICA E O PESQUISADOR***

Título do Protocolo de Pesquisa: **COMUNICAÇÃO PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: AVALIAÇÃO DO ESCRITÓRIO FREI TITO DE ALENCAR (EFTA)**

Pesquisador: Carlos Marcello Marreiro Soares

Cargo/Função: Jornalista/Técnico Legislativo na Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (Alece)

Avaliação de risco da pesquisa: mínimo.

Duração da pesquisa: 10 meses

### ***II - REGISTRO DAS EXPLICAÇÕES DO PESQUISADOR AOS PARTICIPANTES DA PESQUISA***

A presente pesquisa objetiva avaliar a comunicação pública como ferramenta de fomento à participação social dos usuários do Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar (EFTA), órgão de promoção à cidadania da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (Alece).

A finalidade é compor a dissertação do Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (MAPP/UFC). Informamos que a pesquisa consiste na coleta de dados por meio da técnica entrevista, realizada junto a atores relevantes na trajetória do EFTA, que traz como temática norteadora: **COMUNICAÇÃO PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: AVALIAÇÃO DO ESCRITÓRIO FREI TITO DE ALENCAR (EFTA)**. Destaca-se que a sua participação é voluntária, no entanto, a colaboração de todos é muito importante, no sentido de evidenciar o desenvolvimento das ações da política pública em estudo no âmbito do estado do Ceará.

Ratificamos ainda que a utilização dos dados coletados serão usados somente em função da referida pesquisa. Ademais, a identidade do(a) informante será mantida em confidencialidade, se assim for manifesta sua vontade.

***III - CONSENTIMENTO PÓS-ESCLARECIDO***

Eu, \_\_\_\_\_,  
declaro que, após os esclarecimentos realizados pela pesquisador e ter compreendido  
perfeitamente o que me foi explicado, concordo em participar do protocolo de pesquisa.

Fortaleza, \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

Nome: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Assinatura do(a) participante

\_\_\_\_\_  
Carlos Marcello Marreiro Soares  
Responsável pelo estudo



## APÊNDICE B - ROTEIRO ENTREVISTA JORNALISTA DO EFTA

### Pauta 1: Política de comunicação

1. O trabalho de comunicação existente no EFTA é orientado por algum plano de comunicação? Se sim: Quando foi criado? Quem participou da elaboração? O documento trata sobre direito à comunicação, participação social?
2. Quais eram os objetivos da área de comunicação?
3. Quais ações desta área você destaca? Alguma ação ou projeto de comunicação nasce de momentos de participação?
4. Quais canais de comunicação são utilizados pelo EFTA? Por que eles foram escolhidos?
5. Segundo Duarte (2009), a comunicação pública insere o cidadão no centro do processo comunicativo, num estímulo à participação ativa, racional e corresponsável. Nessa busca pelo diálogo com os atores sociais, o autor enumera quatro eixos norteadores das ações de comunicação pública. Mencionaremos abaixo cada um desses eixos e definição e solicitamos que exemplifique como o EFTA atua para atendê-los, através da comunicação:
  - 1) **transparência**, ao abordar as questões de interesse público;
  - 2) **acesso**: garantir aos cidadãos facilidade na obtenção de informações relevantes;
  - 3) **interação**: criar mecanismos de aproximação que estimulem a participação cidadã;
  - 4) **social**: ter conhecimento das demandas para poder corresponder às exigências dos cidadãos.
6. Na sua percepção, qual(is) o(s) desafio(s) da comunicação do EFTA pela frente?

### Pauta 2: Setor de comunicação EFTA

1. Relate como se deu o processo da sua entrada na assessoria de comunicação do EFTA. O setor está formalizado em algum documento?

2. Como a rotina da assessoria de comunicação se integra aos trabalhos do EFTA? Você acompanha visitas a comunidades, também dialoga com elas? Se sim, como isso influencia no trabalho?
3. Qual a estrutura disponível para o trabalho para executar projetos e ações?
4. A mudança de gestão na Coordenadoria de Comunicação Social da Assembleia Legislativa do Ceará, no início de 2025, trouxe mudanças na rotina da assessoria de comunicação do EFTA? Em abril de 2025, qual a situação do setor?
5. Qual o papel da comunicação na relação entre a institucionalidade do EFTA, como órgão do Poder Legislativo, e a atuação em temas de violação de direitos humanos?

## APÊNDICE C - ROTEIRO ENTREVISTA COORDENAÇÃO DO EFTA

### Pauta 1: Política de Comunicação

1. A comunicação, enquanto área profissional inserida nas atividades-meio do EFTA, está presente no planejamento, metas e objetivos do Escritório Frei Tito? Se sim, de que maneira(s)?
2. Desde quando o EFTA passou a ter assessoria de comunicação? Como funciona a interlocução da sua área com o profissional responsável pela comunicação do EFTA?
3. O(a) senhor(a) considera que o número de profissionais envolvidos na comunicação está adequado ao escopo de atividades desempenhadas?
4. Segundo Duarte (2009), a comunicação pública insere o cidadão no centro do processo comunicativo, num estímulo à participação ativa, racional e corresponsável. Nessa busca pelo diálogo com os atores sociais, o autor enumera quatro eixos norteadores das ações de comunicação pública. Mencionaremos abaixo cada um desses eixos, sua definição e solicitamos que o(a) senhor(a) explique como o EFTA atua para atendê-los, através da comunicação:
  - 1) **transparência**, ao abordar as questões de interesse público;
  - 2) **acesso**: garantir aos cidadãos facilidade na obtenção de informações relevantes;
  - 3) **interação**: criar mecanismos de aproximação que estimulem a participação cidadã;
  - 4) **social**: ter conhecimento das demandas para poder corresponder às exigências dos cidadãos.
5. Como você enxerga a posição do EFTA: ao mesmo tempo que tem a institucionalidade da estrutura da Assembleia Legislativa, também atua na defesa dos de demandas coletivas da sociedade civil?

## APÊNDICE D - ROTEIRO ENTREVISTA PRESIDÊNCIA DO EFTA

### Pauta 1: Política de Comunicação

1. Em que contexto social e político surge o Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar (EFTA)? Que características ele traz por estar sediado em uma casa legislativa?
2. O EFTA atua de forma integrada com a Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (Alece). Como isso acontece na prática?
3. Desde quando o EFTA passou a ter assessoria de comunicação? O(a) senhor(a) considera que o número de profissionais envolvidos na comunicação está adequado ao escopo de atividades desempenhadas?
4. A comunicação, enquanto área profissional inserida nas atividades-meio do EFTA, está presente no planejamento, metas e objetivos do Escritório Frei Tito? Se sim, de que maneira(s)?
5. Segundo Duarte (2009), a comunicação pública insere o cidadão no centro do processo comunicativo, num estímulo à participação ativa, racional e corresponsável. Nessa busca pelo diálogo com os atores sociais, o autor enumera quatro eixos norteadores das ações de comunicação pública. Mencionaremos abaixo cada um desses eixos, sua definição e solicitamos que o(a) senhor(a) explique como o EFTA atua para atendê-los, através da comunicação:
  - 1) **transparência**, ao abordar as questões de interesse público;
  - 2) **acesso**: garantir aos cidadãos facilidade na obtenção de informações relevantes;
  - 3) **interação**: criar mecanismos de aproximação que estimulem a participação cidadã;
  - 4) **social**: ter conhecimento das demandas para poder corresponder às exigências dos cidadãos.
6. Na percepção do senhor, qual(is) o(s) desafio(s) que o EFTA tem pela frente, no que se refere à comunicação pública?

## **APÊNDICE E - ROTEIRO ENTREVISTA INSTITUIÇÕES/MOVIMENTOS USUÁRIOS DO EFTA**

### **Pauta 3: Experiência dos usuários**

1. Fale sobre como você conheceu o EFTA.
2. Com que frequência você procura o EFTA? Mencione algumas situações em que isso ocorre.
3. Você considera o EFTA aberto ao diálogo? Por quê?
4. O EFTA incentiva a participação da comunidade?  
Caso a resposta seja SIM, em que momentos e espaços isso ocorre?  
Caso a resposta seja não, o que você acha que poderia ser feito para isso acontecer?
5. Você acompanha os canais de comunicação do EFTA? Se sim, quais?  
O que você acha dos assuntos e temas trazidos nesses canais? Considera ser um conteúdo relevante para o dia a dia?
6. Você considera que os conteúdos têm uma linguagem acessível?
7. Você tem sugestões sobre assuntos, temas, abordagens que poderiam ser tratados pelo EFTA?

## **APÊNDICE F - ROTEIRO ENTREVISTA EX-PRESIDÊNCIA DO EFTA**

### **Pauta 1: Política de Comunicação**

1. Em que contexto social e político surge o Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar (EFTA)?
2. A experiência representada pela atuação do EFTA pode ser considerada pioneira?
3. Na época de assinatura do convênio que fez nascer o EFTA, o senhor era presidente da Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (Alece). Como foi debate parlamentar nessa época? Havia resistência dentro do colegiado, ou da própria Assembleia, para a criação do Escritório?
4. Esta pesquisa busca avaliar a comunicação pública realizada pelo Escritório Frei Tito de Alencar. Segundo Duarte (2009), a comunicação pública insere o cidadão no centro do processo comunicativo, num estímulo à participação ativa, racional e corresponsável. A presença de um setor de comunicação na estrutura do EFTA, enquanto atividade-meio do órgão, foi cogitada na época de sua criação? Durante sua presidência na Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da Alece, algum profissional chegou a assumir atividades de comunicação, tais como: dar transparência aos serviços, formas de buscar atendimento, explicação sobre a atuação do órgão, dentre outras?
5. À época da criação do EFTA, havia mecanismos de incentivo à participação dos usuários nas decisões, projetos, prioridades e serviços do escritório? Como se dava a interação com o público?
6. O senhor acompanha as ações, atividades e projetos do EFTA atualmente? Se sim, por quais canais? Considera a linguagem e o formato compreensíveis?
7. Na percepção do senhor, qual(is) o(s) desafio(s) que o EFTA tem pela frente, no que se refere à comunicação pública?

## APÊNDICE G - MODELO CARTA DE APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

À Sr<sup>a</sup>/Ao Sr. \_\_\_\_\_

(Função pública ocupada)

Senhor(a),

Apresento o(a) estudante do Curso de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas-MAPP, da Universidade Federal do Ceará-UFC, Carlos Marcello Marreiro Soares, matrícula 546817, que está desenvolvendo a pesquisa “Comunicação pública e direitos humanos: avaliação da interação dos usuários com o Escritório Frei Tito de Alencar”, com a finalidade de compor a sua dissertação de mestrado.

### Objetivos da pesquisa

Esta pesquisa tem como objetivo principal avaliar a assessoria de comunicação do Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar (EFTA), órgão de promoção à cidadania da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (Alece). Dentre os objetivos específicos, apresentam-se: analisar em que nível a assessoria de comunicação do EFTA dialoga com concepções de comunicação pública; avaliar como implementadores do EFTA compreendem a área profissional da assessoria de comunicação inserida na política pública; e pesquisar a percepção de usuários sobre o trabalho da comunicação e o fomento à participação e diálogo.

A coleta de dados da pesquisa será iniciada a partir de outubro/2024 e será conduzida pelo(a) pesquisador(a) supracitado(a), sob orientação do(a) Professor(a) Dr. David Moreno Montenegro, que também assina essa carta de apresentação em concordância à participação e orientação do referido projeto de acordo com preceitos éticos de pesquisa.

Ressalto que todas as informações colhidas durante o trabalho de campo atenderão plenamente aos requisitos de confidencialidade e atenção aos princípios éticos que regem a prática científica. A identidade dos informantes, caso assim manifestem interesse, será mantido sob confidencialidade, desde que não possuam função pública associada à política pública.

Pomo-nos a disposição para maiores esclarecimentos em caso de dúvidas.

Aproveito a oportunidade para renovar nossos votos de estima e consideração.

Cordialmente,

Fortaleza/CE, 08 de outubro de 2024

---

Carlos Marcello Marreiro Soares  
Discente

---

Professor(a) Dr. David Moreno Montenegro  
Orientador(a)

---

Professor(a) Dr(a). Carlos Américo Leite Moreira  
Coordenador(a) do Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas



**ANEXO A - LEI Nº 14.922, DE 24.05.11 (D.O.E. de 02.06.11)**

DISPÕE SOBRE A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO ESCRITÓRIO DE DIREITOS HUMANOS FREI TITO DE ALENCAR NA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. O GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ

Faço saber que a Assembleia Legislativa decretou e eu sanciono a seguinte Lei:

**Art. 1º** Fica institucionalizado o Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar - EFTA, com propósito de atuar, por meio da prática da Assessoria Jurídica Popular, em consonância com os objetivos da Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da Assembleia Legislativa, com base em metodologias objetivas e transparentes, respeitadas as atribuições constitucionais da Defensoria Pública, com objetivos, dentre outros de:

- I** - realizar atendimentos, prestando consultoria jurídica e assistência extrajudicial às comunidades marginalizadas e excluídas de direitos;
- II** - contribuir, de forma efetiva, para o acesso à justiça e para a inclusão social;
- III** - orientar juridicamente a população, disponibilizando meios alternativos de resolução de conflitos;
- IV** - representar aos órgãos competentes, para fins de adoção das medidas cabíveis;
- V** - solicitar à Polícia Judiciária a instauração de inquérito policial para a investigação de delitos relacionados aos direitos humanos;
- VI** - desenvolver outras atividades compatíveis com a defesa da família, da mulher, do idoso, do portador de necessidades especiais e das minorias étnicas e sociais;
- VII** - orientar os assessorados através da metodologia da Educação Popular como abordagem pedagógica na educação em Direitos Humanos e Fundamentais.

**Art. 2º** A Assessoria Jurídica Popular constitui-se em uma prática jurídica de assessoria a movimentos organizados; comunidades e minorias étnicas, raciais e sociais; de atuação em questões coletivas ou de repercussão coletiva de Direitos Humanos e Fundamentais dessas populações; e que se fundamenta no seguinte:

- I** - busca de meios de construção e viabilização de um Pluralismo Jurídico-comunitário-participativo;
- II** - compreensão dos movimentos, grupo e comunidades assessoradas como sujeitos coletivos de Direitos Humanos;
- III** - utilização da metodologia da Educação Popular como abordagem pedagógica na educação em Direitos Humanos e Fundamentais junto aos assessorados e na relação com os assessorados;

**IV** - construção de práticas jurídicas calcadas na percepção do Direito como via de transformação e emancipação.

**Art. 3º** O Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar – EFTA, será subordinado à Comissão de Direitos Humanos e Cidadania - CDHC, e vinculado à Presidência da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, através da Assessoria Jurídica e de Relações Institucionais da Presidência, cuja Coordenação será indicada pelo Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Cidadania.

**Art. 4º** Os processos judiciais e extrajudiciais em curso, que estão sob a responsabilidade da Comissão de Direitos Humanos e Cidadania, serão acompanhados pelos advogados do Escritório Frei Tito de Alencar.

**Art. 5º** A Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará fica autorizada a adotar as providências e expedir os atos necessários à execução desta Lei, mediante observância da legislação federal e estadual, dando cumprimento a todos os trâmites legais necessários para o funcionamento do Escritório Frei Tito de Alencar.

**Art. 6º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO DA ABOLIÇÃO, DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ,

em Fortaleza, 24 de maio de 2011.

Cid Ferreira Gomes

GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ

**ANEXO B - RESOLUÇÃO Nº698, de 31 de outubro de 2019.**

DISPÕE SOBRE A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL, CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES DE NATUREZA COMISSIONADA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

**Seção II - Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar**

Art. 15. O Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar, órgão permanente da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, tem como objetivo prestar assessoria jurídica popular, judicial e extrajudicial, às comunidades vulnerabilizadas, aos grupos, coletivos, movimentos e indivíduos em casos emblemáticos de violações de direitos humanos.

Parágrafo único. Para atuarem no Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar – EFTA, os profissionais serão submetidos a uma seleção pública por processo seletivo simplificado, por meio de uma Comissão Especial de Avaliação, que contará com representações de organizações de direitos humanos, dentre aquelas atendidas pelo Escritório Frei Tito de Alencar, eleita em foro próprio entre os pares e professor (a) da Universidade Federal do Ceará vinculado aos Núcleos de Extensão em Assessoria Jurídica Popular e Direitos Humanos daquela Universidade.

Art. 16. Compete ao Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar:

- I – realizar atendimentos, prestando consultoria jurídica e assistência judicial e extrajudicial às comunidades marginalizadas e excluídas de direitos;
- II – contribuir, de forma efetiva, como compromisso ético institucional, para o acesso à justiça e para a inclusão social;
- III – orientar juridicamente a população, disponibilizando meios alternativos de resolução de conflitos com o reconhecimento dos instrumentos legítimos de ação política dos grupos assessorados para a solução de conflitos;
- IV – representar aos órgãos competentes, para fins de adoção das medidas cabíveis, inclusive solicitando, quando necessário, à Polícia Judiciária a instauração de inquérito policial para a investigação de delitos relacionados aos direitos humanos;

V – acompanhar processos judiciais e extrajudiciais junto ao Poder Judiciário e a outros órgãos públicos, elaborando petições judiciais, quando necessário, bem como acompanhar o desenvolvimento do processo em todas as instâncias;

VI – solicitar informações, documentos e processos aos órgãos públicos federais, estaduais e municipais, bem como propor e acompanhar sindicância, processos e procedimentos para apuração de responsabilidade nos casos de violação de direitos humanos;

VII – ter livre acesso a qualquer lugar público, independentemente de prévia autorização, para o fiel cumprimento de diligências que se reputem necessárias, e a locais privados, respeitadas as normas constitucionais de inviolabilidade de domicílio;

VIII – promover práticas jurídicas calcadas na percepção do Direito como via de transformação e emancipação;

IX – promover a Educação em Direitos Humanos e a articulação com organizações, órgãos e entidades de defesa de direitos humanos;

X – orientar os assessorados por meio da metodologia da Educação Popular como abordagem pedagógica na educação em Direitos Humanos e Fundamentais.