

Fundação João Pinheiro
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho
Programa de Mestrado em Administração Pública

**A COMUNICAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE BELO HORIZONTE
ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS E AÇÕES ADOTADOS PELA ADMINISTRAÇÃO
MUNICIPAL COM VISTAS À MOBILIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

Kátia Maria Massimo

Belo Horizonte
2010

Katia Maria Massimo

**A COMUNICAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE BELO HORIZONTE
ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS E AÇÕES ADOTADOS PELA ADMINISTRAÇÃO
MUNICIPAL COM VISTAS À MOBILIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado
em Administração Pública da Escola de Governo
Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João
Pinheiro (FJP), como requisito parcial para
obtenção do título de Mestre em Administração
Pública.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Simone Dufloth

Belo Horizonte
2010

Kátia Maria Massimo

**A COMUNICAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE BELO HORIZONTE
ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS E AÇÕES ADOTADOS PELA ADMINISTRAÇÃO
MUNICIPAL COM VISTAS À MOBILIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Belo Horizonte, setembro de 2010

Prof^a. Dr^a. Simone Dufloth (Orientadora) – Fundação João Pinheiro

Prof. Dr. Ricardo Carneiro – Fundação João Pinheiro

Prof. Dr. Hila Rodrigues – Convidada – Universidade Federal de Ouro Preto

Agradecimentos

Ao meu marido, Alexandre, que sempre esteve ao meu lado em todos os momentos. Obrigada por todo o apoio e companheirismo e por entender as minhas ausências.

Aos meus filhos, Carolina e Henrique, amores incondicionais, razão primeira das minhas buscas por crescimento pessoal e profissional.

Aos meus pais, pelo incentivo, e especialmente a minha mãe, Helena, que sempre acreditou nas minhas escolhas, fez o impossível para apoiá-las e forneceu incansável exemplo de coragem e determinação, ensinando que somos responsáveis pelos caminhos que trilhamos.

Às minhas irmãs, cunhados e sobrinhos pela amizade e apoio que jamais faltaram.

Aos meus avôs maternos e paternos, que aprendi a admirar e respeitar ainda em tenra idade.

Aos meus tios e tias queridos, sempre grandes amigos e incentivadores.

Aos meus amigos de coração, colegas de curso, professores e todas aquelas pessoas que mesmo indiretamente contribuíram para esta realização.

À orientadora Simone Dufloth pelos esclarecimentos e busca do melhor caminho para o desenvolvimento do trabalho.

Aos gestores do OP da prefeitura de Belo Horizonte e líderes comunitários, que se mostraram solícitos e interessados em apoiar iniciativas que possam aprimorar o processo.

Aos professores Hila Rodrigues e Ricardo Carneiro, que gentilmente concordaram em empenhar seus conhecimentos em favor deste trabalho.

Resumo

A proposta deste estudo é de analisar as ações e os instrumentos de comunicação adotados pela administração municipal de Belo Horizonte, com vistas à mobilização dos cidadãos e estímulo à participação no Orçamento Participativo Regional. Implantado há 15 anos, o OP da capital mineira é considerado referência nacional, pela continuidade e regularidade do programa. A análise foi feita a partir de pesquisa bibliográfica e entrevistas, configurando-se estudo de caso. Foram delimitadas como objeto de estudo as regionais Centro-Sul e Nordeste, respectivamente as que possuem o maior e o menor Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU) da cidade, indicador utilizado como fator discricionário para distribuição de verbas do OP. O enfoque nas duas regionais teve como objetivo analisar o impacto da comunicação em comunidades com níveis socioeconômicos distintos. O estudo de caso demonstrou que as redes de comunicação direta, a exemplo das ações interativas de co-presença, como reuniões, são as mais eficazes no sentido de sensibilizar os participantes de ambas as regionais, favorecendo a mobilização. Porém, a utilização de veículos de comunicação de massa também se faz necessária para proporcionar visibilidade e credibilidade ao processo.

Palavras-chave: Orçamento Participativo, democracia, comunicação, mobilização social e participação.

Abstract

The purpose of this study is to analyze the actions and communication tools adopted by Belo Horizonte 's Municipal Government to mobilize citizens and to stimulate their participation in the Participative Budget. Introduced 15 years ago, the Participative Budget is considered a national reference, especially because of the continuity and regularity of the program. The analysis became a case study and was made under bibliographic research and interviews. The objects of study were defined as the regions Center-South and East, which respectively represent the highest and the lowest rate of Urban Quality of Life (UQL), an indicator used as a factor for funds distribution in the Participative Budget. The focus on the two regions had as objective to analyze the communication impact in communities with distinct socioeconomic levels. The case study demonstrated that direct communication networks, like the interactive actions of co-presence, such as meetings, are the most effective in order to touch the participants on both regions, favoring the mobilization. However, the use of mass communication vehicles also makes itself necessary to provide visibility and credibility to the process.

Keywords: Participative Budget, democracy, social mobilization, participation and public communication

Lista de figuras

Figura 1. Fluxograma de participação e votação do OP.....	73
Figura 2: Participação da comunidade da regional Centro-Sul nas rodadas do OP.....	95
Figura 3: Participação da comunidade da regional Nordeste nas rodadas do OP.....	96
Figura 4: Estímulo para a participação- percepção de líderes da Centro-Sul.....	97
Figura 5: Estímulo para a participação- percepção de líderes da Nordeste.....	97
Figura 6: Eficiência das formas de divulgação – líderes da Centro-Sul	98
Figura 7: Eficiência das formas de divulgação – líderes da Nordeste.....	99
Figura 8: Capacidade de motivação das formas de divulgação – líderes da Centro-Sul	98
Figura 9: Capacidade de motivação das formas de divulgação – líderes da Nordeste.....	100

Lista de quadros

Quadro 1. Modelo burocrático inglês (White hall).....	26
Quadro 2. Classificação da comunicação pública.....	53
Quadro 3. Atores da Mobilização.....	63
Quadro 4. Classificação dos instrumentos de comunicação.....	66
Quadro 5. Regionais Centro- Sul e Nordeste – Detalhamento das sub-regiões e Unidades de Planejamento (UPs).....	78
Quadro 6. Referências para análise das estratégias de comunicação.....	83
Quadro 7. Análise da Comunicação do OP da Prefeitura de Belo Horizonte nos modelos de Toro e Werneck (1996) e Duarte (2007).....	90

Lista de tabelas

Tabela 1. IQVU referente a cada regional de Belo Horizonte.....	74
Tabela 2. Participação Geral no Orçamento Participativo – OP Regional (2001-2010).....	78
Tabela 3. Participação no Orçamento Participativo Regional por regional (2001-2010).....	79
Tabela 4. Recursos aprovados por biênio na regional Nordeste.....	80
Tabela 5. Recursos aprovados por biênio na regional Centro-Sul.....	80
Tabela 6. Percentual de participação em relação à população total nas regionais Centro-Sul e Nordeste	106

Sumário

Introdução.....	13
1. O fortalecimento da sociedade civil e o modelo participativo de política pública.....	18
1.1 Participação social no Brasil.....	18
1.2 Representatividade na esfera pública.....	21
1.3 Democracia e políticas públicas.....	22
1.4 Novos modelos de gestão pública.....	25
1.5 cidadania e participação.....	28
2. Conceito e evolução histórica da comunicação e seu papel na sociedade moderna.....	31
2.1 Origens da comunicação e função na sociedade.....	31
2.2 Evolução histórica: da sociedade antiga aos dias atuais	35
2.3 Indústria cultural e sociedade de massa.....	39
2.4 A informação nos processos de comunicação	41
3- A segmentação das atividades de comunicação visando a interação com a sociedade.....	46
3.1 Comunicação organizacional: uso da informação para favorecer relacionamentos.....	46
3.2 Diferença entre comunicação no âmbito do Estado e comunicação pública.....	50
3.3 Estratégias e instrumentos de comunicação pública.....	55
4- A comunicação nos processos de mobilização social e fortalecimento democrático.....	59

4.1 Comunicação macro intencional tendo como objetivo a participação social.....	59
4.2 Modelo de comunicação macro intencional	61
5- Estudo de caso: Orçamento Participativo de Belo Horizonte – descrição do modelo	67
5.1 Política pública de deliberação social no Brasil	67
5.2 Descrição do OP da prefeitura de Belo Horizonte.....	70
6- Metodologia.....	76
6.1 Detalhamento e especificação da pesquisa.....	76
6.2 Perfis sócio demográficos das regionais analisadas.....	81
6.2.1 Regional Centro-Sul	81
6.2.2 Regional Nordeste.....	81
6.3 Modelo de análise das pesquisas.....	82
6.4 Amostras pesquisadas.....	83
6.4.1 Descrição da amostra.....	85
6.5 Detalhamento das entrevistas e questionários.....	86
6.5.1 Entrevistas não estruturadas	86
6.5.2 Entrevistas estruturadas.....	87
6.5.3 Pesquisa documental.....	87
6.5.4 Pesquisa bibliográfica.....	87
7-Apresentação e análise dos resultados da pesquisa.....	88
7.1 A comunicação do orçamento participativo de Belo Horizonte: instrumentos e ações aplicados ao modelo de comunicação macro intencional	88

7.2	Questionários aplicados aos líderes comunitários: impactos da comunicação na visão dos receptores.....	95
7.3	Análise da comunicação aplicada ao modelo macro intencional e confrontação com o posicionamento dos gestores e líderes comunitários.....	101
8-	Conclusão.....	107
9-	Referências bibliografias.....	112

INTRODUÇÃO

O processo de democratização da sociedade brasileira está diretamente relacionado ao fortalecimento da sociedade civil. Até os anos 70 havia um número mínimo de associações civis, focadas em ações comunitárias ou recreativas nos centros urbanos mais desenvolvidos. A partir de então tem início o processo de formação de uma sociedade civil autônoma e democrática, cujo ponto máximo foi o processo constituinte, nos anos 80. Foram fatores como o crescimento exponencial das associações civis, disseminação da postura de autonomia organizacional em relação ao Estado, reavaliação da idéia de direitos e defesa de formas públicas de apresentação de demandas e negociações com o Estado, além do surgimento de novos atores, que tornaram a sociedade mais complexa e alteram as posturas políticas e as relações com o Estado.

Em consequência, há necessidade de redesenho da relação Estado e sociedade, passando a demandar também a transformação da estrutura burocrática e a criação de mecanismos que favoreçam não apenas a cooperação e o accountability¹, mas a mobilização cidadã com vistas à participação social na gestão das políticas públicas. Um dos grandes desafios impostos aos regimes democráticos diz respeito, portanto, à implantação da comunicação pública. Não se trata de comunicação política ou mesmo da comunicação institucional, que visam dar visibilidade e transparência aos atos e ações dos agentes e organizações públicas. Foi preciso estruturar um novo modelo de comunicação, que passou a ser denominada comunicação pública, cuja prioridade é fomentar a participação cidadã e a mobilização social em projetos de deliberação pública.

Esta pesquisa teve como objetivo analisar os instrumentos e ações, ou seja, as estratégias de comunicação do poder executivo municipal neste novo contexto. Partimos da hipótese de que o modelo de comunicação das instituições públicas prioriza a comunicação voltada para os veículos da mídia de massa, por proporcionar maior promoção institucional e visibilidade política, em detrimento de ações e instrumentos de comunicação dirigida que têm como alvo específico a população dos projetos cujos modelos deliberativos são de participação popular. Para tanto, adotamos como estudo de caso o Orçamento Participativo de

¹ Accountability: mecanismos de controle e responsabilização, entendidos como prestação de contas da administração pública à sociedade, segundo Wampler (2005)

Belo Horizonte, especificamente o OP Regional. O modelo configura-se em um arranjo indutor da mobilização social e constitui-se, assim, um exemplo adequado à pesquisa.

Implantado há 15 anos, o OP de Belo Horizonte é considerado referência nacional pelas características de continuidade e regularidade. Neste período, houve a participação de 374.302 moradores em assembleias e reuniões comunitárias nas três modalidades de OP existentes hoje: OP Regional, OP Digital e OP Habitacional. No biênio 2009/2010, foram 44 mil participantes no OP regional, o maior número registrado por biênio. Essa representatividade é considerada positiva pela prefeitura, porém sem considerar a relação com o número total de moradores da cidade de Belo Horizonte, 2,5 milhões de habitantes, de acordo com a última projeção do IBGE.

O modelo de OP foi implantado, pela primeira vez, em Porto Alegre, no ano de 1989, e posteriormente em Belo Horizonte, em 2003, na gestão do prefeito Patrus Ananias. A princípio, a adoção teve cunho partidário, já que partiu de iniciativas do Partido dos Trabalhadores (PT). Porém, a partir da consolidação do modelo, expandiu-se em todo país e em 2004 já somavam 170 experiências, a maior parte delas de partidos de esquerda e centro-esquerda. Avrister (2007) aponta três tendências em relação aos projetos de deliberação pública: gestões participativas exitosas interferem na continuidade das administrações; existem limites políticos em relação à experiência do OP, relacionados especialmente à cultura participativa dos municípios; verifica-se opção por pluralização dos formatos, que não se restringem ao OP, e incluem ainda conselhos e audiências públicas.

Em todas as experiências participativas, no entanto, o nível de representatividade nos espaços públicos de interlocução com o Estado é que vai garantir a continuidade do processo e a sua consolidação como modelo democrático, já que a partilha efetiva do poder na negociação com o Estado é dependente da adesão popular. O risco do modelo é de, por um lado, gerar conflitos ao redistribuir recursos e autoridade e, por outro, não conseguir promover a mobilização e em consequência alcançar resultados tímidos e insuficientes para garantir a equidade na distribuição dos recursos, acentuando a desigualdade social.

A mobilização torna-se, portanto, um ponto nevrálgico do processo e impõe ao Estado o desafio de adotar uma comunicação capaz de gerar interação mais efetiva com públicos diversificados, a fim de estimular a cooperação dos cidadãos, estabelecer e orientar a

interlocução, fomentar o debate cívico e, em consequência, promover participação. Diante dessa realidade, se faz ultrapassado e ineficiente um modelo de comunicação assentado prioritariamente na produção e circulação massiva de informações, já que não oferece condições para fazer frente às exigências de inter-relação. É nesse sentido que toda mobilização requer um projeto estratégico de comunicação, embasado na metas e compartilhamento de informações de todo o movimento. A comunicação deve contribuir ainda para dar visibilidade e legitimar os papéis de atores envolvidos no processo.

A responsabilidade da comunicação, neste contexto, é de facilitar a troca de mensagens em um modelo dialógico. Ou seja: aquele em que o emissor pode assumir também o papel de receptor, em um círculo dinâmico. Nos processos de comunicação, a informação precisa ser organizada e distribuída de acordo com o contexto do público alvo. E como comunicação não se resume à distribuição de informações, o modelo deve proporcionar também outras formas de interação, diálogo, atendimento de demandas e promoção de debate público. Ou seja: pressupõe, além do conhecimento das especificidades dos públicos a serem atingidos, o desenvolvimento de planejamento estratégico de ações e instrumentos. O modelo de comunicação macro intencional, desenvolvido por Toro e Werneck (1996), estabelece o papel dos atores e função dos instrumentos e ações, visando garantir a convocação dos cidadãos e adesão efetiva à proposta.

Para analisar as ações de comunicação implantadas pela administração municipal de Belo Horizonte em relação ao OP, por meio da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão da Prefeitura de Belo Horizonte, gestora do projeto, foi desenvolvida pesquisa classificada como exploratória, com delineamento de estudo de caso. Foram delimitadas como objeto de estudo as regionais Centro Sul e Nordeste, respectivamente a de maior e uma das de menor IQVU (Índice de Qualidade de vida Urbana). O indicador mede a carência de serviços e equipamentos urbanos em cada uma das nove regionais da cidade. Quanto mais carente, menor o IQVU. As ações, instrumentos e atores do OP regional de Belo Horizonte foram comparados ao modelo de comunicação macro intencional, que visa à mobilização e participação social, proposto por Toro (2006). Além de entrevistas com os gestores do projeto, optamos pela aplicação de questionários aos líderes comunitários de cada uma das sub-regiões que integram as duas regionais.

O estudo foi dividido em sete capítulos, além desta introdução. No primeiro capítulo, foi feita revisão teórica e histórica sobre a evolução da sociedade civil no Brasil, com enfoque no fortalecimento dos agentes sociais e nos avanços de participação que culminaram nas conquistas da Constituição de 88 e na configuração de nova relação entre Estado, governos e cidadãos. Foi a partir da substituição do modelo burocrático pelo gerencial, adaptado à sociedade contemporânea, é que o governo se volta para o atendimento das necessidades dos cidadãos a partir da escolha dos próprios usuários. São adotados também mecanismos de controle por parte da sociedade, embasados em conceitos de accountability, transparência, participação pública e equidade e justiça. Procuramos mostrar que apesar dos avanços dos modelos, a participação é considerada por muitos autores como o ponto crítico do processo de consolidação democrática e da cidadania, especialmente no Brasil.

No segundo capítulo foi feita retrospectiva sobre o conceito e evolução da comunicação e gestão da informação, bem como o papel que assumem na sociedade. Partimos da sociedade antiga, passando pela definição de comunicação de massa até os dias atuais, em que prevalece o modelo de comunicação dialógica, e como a gestão da informação está inserida nos processos de comunicação, assumindo um importante papel de favorecer o entendimento e a relação entre as instituições e os indivíduos.

No terceiro capítulo foi tratada a função da comunicação e sua subdivisão, de acordo com o papel que assumem na organização e na sociedade. Considerando os objetivos, a comunicação é classificada como organizacional, científica, do Estado ou governamental, política e da sociedade civil organizada. Destacamos a comunicação pública, que se instaura entre o Estado, os governos e a sociedade, visando informar para a construção da cidadania.

No quarto capítulo, abordamos a comunicação macro intencional proposta por Toro e Werneck (1996), modelo que adotamos como referência para análise do estudo de caso em questão. Para o autor, uma sociedade só é verdadeiramente democrática quando todos podem fazer competir organizadamente seus interesses e projetar o futuro, por isso a mobilização com vistas à participação é um desafio aos governos. A mobilização é comparada por ele a um ato de comunicação, pois depende do compartilhamento de informações, visões e discursos, que devem ser estrategicamente definidos a partir de um projeto que pressupõe o conhecimento dos atores envolvidos.

No quinto capítulo, descrevemos o objeto de estudo, o OP Regional da Prefeitura de Belo Horizonte e apresentamos, no sexto capítulo, a metodologia utilizada para o estudo de caso, com os recortes adotados para análise e especificação da amostra. Os resultados das pesquisas são mostrados no sétimo capítulo, assim como as práticas de comunicação aplicadas ao modelo de comunicação macro intencional. É nesse capítulo que fazemos ainda uma análise crítica dos resultados.

Por fim, no último capítulo traçamos algumas considerações que ajudam a entender a complexidade do processo e a necessidade de mudanças. Com isso, esperamos contribuir para o aprimoramento da comunicação no âmbito do Estado e dos governos, ao ampliar a compreensão sobre um processo de relevância no estudo da consolidação democrática e redução da desigualdade social, e que apesar disso carece de pesquisas mais específicas.

1-O FORTALECIMENTO DA SOCIEDADE CIVIL E O MODELO PARTICIPATIVO DE POLÍTICA PÚBLICA

1.1 Participação Social no Brasil

A expansão das formas de organização da sociedade civil brasileira é apontada por Avritzer (2007) como um dos elementos mais importantes do processo de democratização² do país. Em decorrência do regime autoritário instaurado em 1964, até os anos 70 não podemos dizer que existia no Brasil uma sociedade civil efetivamente organizada e atuante. Havia um número reduzido de associações, concentradas principalmente nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, voltadas em sua maioria para práticas recreativas, mantendo pouca tradição política. A exceção era representada pela cidade de Porto Alegre, onde foi desenvolvido um associativismo comunitário mais organizado e menos clientelista (Avritzer, 2007).

Somente a partir dos anos 70, tem início o processo de formação de uma sociedade civil autônoma e democrática, cujo ponto máximo foi o processo constituinte, nos anos 80 (Avritzer, 2007). O autor considera que o fortalecimento da sociedade civil no Brasil está relacionado, principalmente, aos seguintes fenômenos: crescimento exponencial das associações civis, resistência ao regime militar, disseminação da idéia de autonomia organizacional em relação ao Estado, reavaliação da idéia de direitos e defesa de formas públicas de apresentação de demandas e negociações com o Estado. O fortalecimento da sociedade foi precedido do surgimento de novos atores sociais, tendo em vista o rápido processo de modernização e urbanização do país. Novos postos de trabalho foram criados, atraindo para os grandes centros urbanos trabalhadores da classe média e profissionais liberais ligados às atividades técnicas, científicas e culturais. Entre 1960 e 1980, foram criados oito milhões de postos de trabalho no setor secundário e cinco milhões no setor de serviços, em decorrência da expansão de estruturas e alcance das administrações públicas e privadas.

² Democracia: Consideremos aqui o conceito de democracia que implica um Estado no qual existe alguma forma de igualdade política entre o povo. Mas a história da idéia de democracia é complexa e marcada por concepções conflitantes.

O surgimento de novos atores torna a sociedade mais complexa e altera os posicionamentos políticos e as relações com o Estado, dando origem à criação de organizações da sociedade civil nas mais diversas áreas, envolvendo movimentos sociais, sindicatos e associações de profissionais que, segundo Dagnino (2002, p.9), “contribuíram decisivamente para uma visão homogeneizada da sociedade civil.” A expansão dos movimentos sociais, visando à conquista de identidade cultural e de espaço próprio de expressão social, político ou não, também é destacada por Grau (1996). Os movimentos buscam êxito não apenas na realização dos direitos de cidadania política e social ou participação nos mecanismos de tomada de decisão, mas também se propõem a criar um espaço de conflito institucional onde possam expressar e dar vazão a suas demandas. (Grau, 1996).

Essa participação ativa da sociedade civil coloca em xeque as estratégias de desenvolvimento centradas exclusivamente no setor estatal ou privado e adquire outra perspectiva, com a incorporação da dimensão pública. “O fortalecimento da sociedade civil se faz solidário com a construção da democracia e da cidadania³ e implica a própria democratização do Estado, ainda que não se reduza a esta” (Grau, 1996, p.116). Neste sentido, Ferarrezzi (1997) aponta a substituição da relação dicotômica entre estado e mercado, pela noção tripartite Estado/mercado/sociedade civil. O conceito de público ganha, a partir de então, significados que vão desde espaço de deliberação coletiva dos cidadãos, de acordo com Lechner (apud Grau, 1996), à co-gestão ou cooperação entre a esfera pública e estatal, que leva a um estado de socialização e descentralização, segundo Portantiero (1989). A definição de público remete ainda à discussão sobre a organização política da sociedade relativa a ela própria e sucinta o questionamento: “Como assegurar que o Estado atue em função da sociedade?” (Grau, 1996, p.117).

A resposta pode estar no enfoque de cooperação das organizações sociais públicas não estatais, a partir da reforma estatal aprofundada nos anos 90, como forma alternativa de provisão e gestão de políticas públicas para promoção do desenvolvimento social. De acordo com Ferarrezzi (1997), o princípio de mercado e os pressupostos de autonomia, liberdade, iniciativa privada, competitividade, entre outros, reforçam a idéia de Estado mínimo e o apelo

³ Cidadania: o conceito é associado por Marshall (1967) à igualdade humana básica relacionada à participação integral na sociedade

ao “princípio de comunidade”, estimulando e legitimando a participação de novos atores na arena pública não estatal, tendo como pressuposto a resolução de problemas sociais.

Enquanto em países desenvolvidos as organizações autônomas da sociedade civil sem fins lucrativos respondem ao que se poderia chamar de cultura cívica, em países com menor grau de desenvolvimento econômico e social, quer se fazer passar a idéia de que seu surgimento e atuação constituem resposta à incapacidade de o Estado atender as demandas sociais. Nossa concepção é de que sua gênese repousa na pluralidade e diversidade de interesses existentes nas sociedades contemporâneas, interesses esses tanto maiores quanto mais complexas, diferenciada e desenvolvida for a sociedade de consumo de massa. (Ferrezi, 1997, p.4).

Ferrezi (1997) considera que a constatação de que o estado não possui o monopólio de defesa do interesse público, propicia uma discussão sobre quem possui capacidade de representar interesses coletivos. Portanto, a análise sobre representatividade, capacidade institucional e responsabilidade do Estado torna-se, segundo Grau (1996), importante para definir fronteiras e fortalecer a própria sociedade. “A ampliação do espaço público requer o estabelecimento de mecanismos de representação social e políticas para a elaboração de política e decisões públicas” (Grau, 1996.p.118), a fim de que a representatividade da sociedade seja assegurada pelo próprio Estado.

A base das transformações nas relações entre estado e sociedade, no entender de Grau (1996), está fundamentada em dois aspectos: na manifestação de interesse de grupos sociais - organizados na elaboração de políticas e decisões públicas - e na administração privada de serviços ou programas públicos. São duas dimensões no conceito de público. A primeira refere-se à articulação social na representação de interesses coletivos, enquanto a segunda trata da gestão de programas ou serviços, especificamente no campo social, feito por organizações do terceiro setor. Tanto uma dimensão quanto outra representa para Grau (1996) formas de relacionamento que exigem transformações da máquina burocrática, com destaque para o papel regulador do Estado, que deve desenvolver condições tanto para favorecer a ação privada, quanto para preservar a autonomia social no exercício da responsabilidade pública. Ou seja: a participação da sociedade civil gera uma série de exigências para o Estado, tanto em termos de recursos e regulamentações, quanto na adoção de modelos institucionais apropriados, que garanta, inclusive, a transparência e o controle social. O que está em jogo é a “estruturação de novas relações de poder” (Grau, 1996, p.125), que permita à sociedade civil

vencer as crescentes condições de fragmentação e desintegração social para aumentar seu poder de pressão em favor da democratização, bem como contribuir para o incremento da eficiência e eficácia na prestação dos serviços públicos.

1.2 Representatividade na esfera pública

A complexidade do espaço público é vista por Dagnino (2002) como arena de conflitos de representatividade, polarizada entre a advinda das urnas e a representada pela participação da sociedade civil. Focando especificamente os conflitos da expansão do espaço público por meio da participação da sociedade civil na relação direta com o Estado, a autora aponta a disputa por poder como um dos dificultadores do processo de democratização das decisões. A resistência em democratizar o poder é atribuída à estrutura estatal e ainda à própria rigidez de concepções políticas. Por isso, a autora define o processo de construção democrático brasileiro como contraditório e fragmentado. A relação entre Estado e sociedade é permeada por conflitos, que não podem ser reduzidos a posições antagônicas de interesses, mas devem ser avaliados considerando-se as clivagens que atravessam essas relações, especificamente os projetos políticos – crenças, interesses, concepções que orientam a vida em sociedade e a ação política.

A busca da sociedade civil por relações mais próximas com o Estado é justificada por Dagnino (2002) como alternativa ao vácuo de representatividade dos partidos políticos que, intermediários entre a sociedade e o Estado, acabam pendendo sempre na direção do último. A representatividade dos partidos na sociedade civil acaba se reduzindo aos “momentos eleitorais e aos mecanismos vistos como os mais eficazes nestes momentos: o clientelismo, as relações de favor, o personalismo” (Dagnino, 2002, p. 279). O aparato e a cultura estatal representam um limitador de representatividade, do ponto de vista da sociedade civil, também ao exigir o domínio de um saber técnico não acessível à grande maioria dos cidadãos. Dagnino (2002) chama a atenção para exigência de qualificação como pré-requisito de participação, o que pode acabar por reproduzir exatamente o que as organizações da sociedade civil têm como objetivo eliminar: a desigualdade social (Dagnino, 2002, p. 284).

As lideranças que passam a dominar um saber técnico enfrentam o dilema entre fortalecimento institucional e mobilização social, o que resulta no enfraquecimento da representatividade. Por outro lado, o reconhecimento das organizações como interlocutoras da sociedade acaba se vinculando às competências que possuem, como no caso das ONGS.⁴ O conceito de sociedade civil acaba se restringindo, portanto, a organizações do terceiro setor, levando a um questionamento dessa representatividade. Mesmo porque, o enfoque mais institucional das organizações do terceiro setor, em detrimento da mobilização da sociedade civil, impõe o risco de cooptação pelo Estado e perda de autonomia, com supremacia do técnico em detrimento do político. (Dagnino, 2002). No entanto, a complexidade do processo, no entender de Dagnino (2002), não deve servir de pretexto para encobrir os avanços da participação social no processo de construção democrática e de uma sociedade mais igualitária. Não se pode homogeneizar a sociedade civil, nem os projetos políticos, tampouco os atores sociais. As resistências e dificuldades são resultantes inerentes de um processo inovador, cujo cerne deve ser a discussão do que é interesse público, tendo em vista que a participação da sociedade civil está dirigida para a formulação de conteúdos concretos para as políticas em questão.

1.3 Democracia e políticas públicas

As diversas associações e movimentos sociais que passaram a compor a cena política foram fundamentais para a garantia de direitos e ampliação do acesso às políticas públicas. A atuação destes grupos culminou na Constituição de 88, que introduziu novos direitos sociais e formas de participação social nas políticas públicas, como ressalta Avritzer (2007). Para o autor, esta entrada da sociedade civil na política abriu possibilidades para a melhoria da representação no Brasil, na medida em que foi capaz de diminuir a distância entre a sociedade e o Estado. De fato, a Constituição de 1988 instituiu as chamadas emendas populares, que são projetos de lei de iniciativa popular, e trouxe propostas de práticas participativas voltadas tanto para a decisão quanto para a gestão das políticas públicas. “O próprio processo

⁴ ONGS: Para Dagnino (2002), a qualificação técnica que as ONGS possuem é um fator para explicar a importância que elas adquiriram em um período mais recente.

constituinte se tornou a origem de um conjunto de instituições participativas que foram normatizadas nos anos 1990 tais como os conselhos de política e tutelares ou as formas de participação em nível local” (Avritzer, 2007, p.4). O autor destaca os modelos de OP (Orçamento Participativo) na gestão das políticas públicas. Embora não tenha sido decorrência direta da Constituição de 88, o OP é uma forma de “balancear a articulação entre representação e participação ampla da população, através da cessão da soberania por aqueles que a detém enquanto resultado de um processo eleitoral”

Portanto, além da revitalização da sociedade civil, os anos 80 e 90 foram marcados também pela democratização do próprio Estado e pelo desenvolvimento de novas relações entre os dois. Segundo Dagnino (2002):

... o antagonismo, o confronto e a oposição declarados que caracterizaram essas relações no período da resistência contra a ditadura perdem um espaço relativo substancial para uma postura de negociação que aposta na possibilidade de uma atuação conjunta, expressa paradigmaticamente na bandeira da participação da sociedade civil” (Dagnino, 2002, p. 13)

Se, nos anos 80 havia manifestações em defesa de uma maior presença de setores populares e movimentos sociais no debate e deliberação das políticas públicas, como uma estratégia que possibilitaria a diminuição da desigualdade e da pobreza, nos anos 90 o enfoque desta participação é transformado. A atenção passa a ser menos focada na ampliação do espaço público de deliberação e mais centrada na idéia de ativismo civil voltado para a solidariedade social. (Silva, Jaccoud e Beghin, 2005). Esta visão sobre a sociedade civil ganhou força no Brasil com as propostas da Reforma Gerencial do Governo Fernando Henrique Cardoso. Diferentemente das demandas de participação social advindas da luta pela democratização, estes mecanismos passam a ser vistos como questões ligadas à problemática da gestão e da descentralização das ações do Estado (Silva, Jaccoud e Beghin, 2005).

Diante de um diagnóstico de baixa capacidade estatal, passou-se a defender a execução de projetos sociais pelo terceiro setor, identificado como detentor de maior capacidade técnica do que o Estado para empreender tal tarefa. Assim, ao invés de demandas por processos de elaboração e implantação de políticas mais democráticas, buscavam-se espaços de solidariedade não estatais ou mesmo antiestatais (Silva, Jaccoud e Beghin, 2005). As duas

visões, enfocando por um lado a democratização e por outro a eficiência, estariam representadas nos diferentes instrumentos de participação que foram desenvolvidos nestes anos. Como exemplos, podemos citar os conselhos, que viriam das demandas de democratização de processo decisório, e as parcerias ligadas a uma demanda de reorganização da intervenção estatal na área social em busca de eficiência. Segundo Tatagiba (2002), a busca por ampliação da democracia e por maior eficiência das políticas públicas levou ao desenho de diversas formas de participação social no Estado, com o objetivo de “reverter o padrão de planejamento e execução das políticas públicas” (Tatagiba, 2002, p. 47). A idéia era que, com estes mecanismos, a sociedade pudesse agir como fiscalizadora e controladora do poder público, além de democratizar a definição de prioridades e a alocação de recursos públicos.

A autora analisou os conselhos gestores de políticas públicas para tentar entender se estes instrumentos realmente conseguiram cumprir esta aposta inicial. Os conselhos surgiram com a Constituição de 88, a partir da luta de movimentos sociais e tornaram-se obrigatórios em vários níveis de definição das políticas públicas. Como mecanismo de equilíbrio nas decisões, estes órgãos contam com o princípio da paridade entre Estado e sociedade civil. Eles têm natureza deliberativa e função de formular e controlar a execução de políticas públicas. A análise da experiência prática de diversos conselhos, no entanto, mostrou que há uma limitação real no funcionamento destes órgãos, já que nem todos os membros têm as mesmas possibilidades de argumentar publicamente e defender um tema em questão. Os limites, neste sentido, estão relacionados à dificuldade dos atores em lidar com a pluralidade, à relação conselheiro-entidade e à qualificação dos conselheiros. “Os estudos demonstram que tem sido muito difícil reverter, na dinâmica concreta de funcionamento dos conselhos, a centralidade e o protagonismo do Estado na definição das políticas e das prioridades sociais” (Tatagiba, 2002, p. 55).

Segundo a autora, há uma baixa capacidade propositiva dos conselheiros não-governamentais, o que acaba por reduzir o poder de influência destes instrumentos na definição das políticas públicas. Assim, os conselhos passam apenas a legitimar decisões tomadas pelo Poder Executivo. Outro ponto ressaltado por Tatagiba (2002) e já citado por Dagnino (2002) diz respeito a um dilema vivido hoje por muitas organizações da sociedade civil entre a luta institucional e a mobilização social. Isso porque, ao buscar uma maior

qualificação que permita o trabalho conjunto com o Estado e o seu controle, muitas ONGs acabam se afastando de suas bases e perdendo o perfil político originário. Para Tatagiba (2002), no entanto, em um projeto político mais amplo, que envolva transformações do Estado e da sociedade, “ações de caráter mobilizatório e ações de natureza mais institucional são complementares e não excludentes” (Tatagiba, 2002, p. 100).

Diante destas questões, Tatagiba (2002) conclui que os conselhos, apesar de representarem um avanço para a democratização da gestão pública, ainda contam com muitas deficiências, tornando necessário o desenvolvimento de novos estudos e o aprimoramento destes instrumentos. Silva, Jaccoud e Beghin (2005) ampliam a discussão, argumentando que, independente da forma de participação social e de seus limites, a instituição destes mecanismos no Brasil, a partir da Constituição de 88, acabou por tornar o Estado mais permeável a diferentes demandas sociais e trouxe avanços no estabelecimento de consensos sobre as políticas públicas. Na visão dos autores, estes mecanismos de participação, no entanto, estão longe de resolver por si só os problemas da representação na democracia e da eficiência das políticas públicas. Para que isso aconteça de fato é necessária uma mudança tanto do Estado e de sua estrutura hierarquizada - que resiste à efetiva partilha do poder - quanto da sociedade civil, que ainda carece de qualificação e força para atuar em pé de igualdade nas decisões e na gestão de políticas públicas.

1.4 Novos modelos de gestão pública

O reposicionamento do papel do estado e o estabelecimento de novos modelos de gestão pública começaram a ser redesenhados em nível internacional a partir da década de 70, em consequência da crise econômica mundial, especialmente a partir da crise do petróleo. O fim da Era Dourada⁵ do pós-guerra representou o esgotamento do estado intervencionista respaldado na teoria keynesiana⁶, no Welfare State⁷ e no modelo burocrático. (Abrucio,

⁵ Era Dourada: na definição de Eric Hobsbawn, refere-se ao período em que os países capitalistas desenvolvidos e também o bloco socialista e parte do Terceiro Mundo alcançaram altíssimas taxas de crescimento.

⁶ Teoria Keynesiana: defendia a intervenção do Estado na economia para garantir o emprego e atuar em setores considerados estratégicos, segundo Abrucio (1997)

1997). Para substituição do modelo burocrático, de acordo com o autor, foi desenvolvido primeiramente na Inglaterra o modelo gerencial (*managerialism ou public management*) no campo da administração pública, formatado para atender às novas demandas da sociedade contemporânea utilizando parâmetros da administração privada como modelos de avaliação de desempenho, novas formas de controle orçamentário e serviços públicos direcionados à preferência dos usuários. Ou seja, os cidadãos passaram a ser vistos como consumidores. Desde então, o modelo se mantém como referência, especialmente em países desenvolvidos, mas vem passando por evoluções. Os ajustes resultaram em três tipificações do modelo, com o objetivo de adequar a busca da eficiência que prevalece no modelo gerencial puro às exigências das especificidades da gestão pública, que atua respaldada em valores como equidade e justiça social. As tipologias foram resumidas por Abrucio (1997) no quadro a seguir:

Modelo gerencial puro	Consumerism	Public Service Orientation
Economia/eficiência (Produtividade)	Efetividade/Qualidade	Accountability/Equidade
Taxpayers (contribuintes)	Clientes/consumidores	Cidadãos

Quadro 1: Modelo Burocrático Inglês (White hall)

Fonte: Abrucio, 1997

Ao priorizar o atendimento das demandas do usuário, o modelo gerencial adaptado à sociedade contemporânea se volta para o atendimento das necessidades a partir da escolha dos próprios usuários ou cidadãos e ainda estabelece o controle por parte da sociedade, adotando conceitos de accountability, transparência, participação pública e equidade e justiça (Abrucio, 1997). De acordo com o autor, inspirado no modelo inglês, o estado brasileiro adotou modelo administrativo híbrido, que resulta em rigidez organizacional aliada a flexibilidade e politização características da estrutura federativa. Dentre os principais movimentos apresentados pelo estado brasileiro, Abrucio (2007) destaca o estímulo à participação no

⁷ Welfare State: Estado de bem-estar social, tinha como objetivo a produção de políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência social, habitação etc.)

campo das políticas públicas dos governos estaduais e municipais e o aprimoramento dos mecanismos de controle social. Para acompanhar a atuação do Estado e das organizações representativas da sociedade na defesa dos interesses públicos, Ferrarzi (1997) aponta a importância da criação dos mecanismos de visibilidade e responsabilização. Os instrumentos de responsabilização (accountability) garantem a prestação de contas da administração pública à sociedade e devem ser vistos como fundamentais para a governabilidade, sustentação democrática e soberania popular. O objetivo dos mecanismos de accountability é de garantir a legitimidade social e política de quem detém o poder ou o papel de representatividade, além de atuar como um instrumento de reaproximação do poder público e a sociedade. (Conselho Científico do CLAD, 2000)

O CLAD⁸ (2000) cita a responsabilização por meio do controle social – entre outras formas de accountability – como uma forma vertical de fiscalização, que conta com a participação popular por meio das organizações da sociedade civil e audiências públicas. O resultado é a ampliação do espaço público e o controle na aplicação dos recursos, favorecendo a eficácia e eficiência. No entanto, o êxito do controle está vinculado à representatividade das instituições da sociedade civil, à estrutura organizacional do estado e a transparência do Estado na divulgação das informações. Wampler (2004) define três tipos de accountability: o vertical é o controle das autoridades públicas por parte dos cidadãos, primariamente via eleições; o accountability horizontal trata do controle da atuação das autoridades na própria estrutura interna de governo; e o societal diz respeito às relações entre o governo e instituições da sociedade civil. Neste último, as instituições participativas “são projetadas para superar um amplo conjunto de problemas sociais e políticos, tais como os baixos níveis de accountability, ineficiências na provisão de serviços sociais e corrupção, os quais minam esforços para o aprimoramento da qualidade de governança democrática.” (Wampler, 2004, p. 34).

As pressões colocadas sobre o Estado pelas organizações da sociedade civil, de acordo com Smulovitz e Peruzzotti (apud Wampler, 2004), incluem maior participação na mídia, dando visibilidade pública para os cidadãos a partir dos veículos de comunicação de massa. “Instituições participativas ampliam o acesso do cidadão ao governo e incentivam o debate público” (Wampler, 2004, p.58). O’Donnel (1998) destaca que o impacto das reivindicações sociais ou denúncias na mídia, se não forem devidamente administrados pelas agências

⁸ CLAD: Centro Latino americano de Administración para El Desarrollo

estatais, podem gerar opinião pública desfavorável em relação ao governo e influenciar o resultado das eleições. Grau (1996) também ressalta os mecanismos de pressão como forma de participação:

A propósito, é preciso considerar, ainda, que as práticas reivindicatórias e a mobilização de recursos sociais para pressionar em favor da redefinição de propostas políticas são os espaços por excelência da ação da sociedade civil. É preciso notar que a sociedade, também subsidiariamente, participa da execução de programas e serviços sociais, combinando pressões e mobilizações com novas formas de interlocução pública e de interpelação política para a defesa de seus direitos, para o estabelecimento de critérios públicos na utilização dos recursos e bens de que depende a qualidade de vida das maiorias, assim como para a introdução de novos temas na agenda pública estatal (Grau, 1996, p.136).

1.5 Cidadania e Participação

Apesar dos avanços dos modelos, a participação é considerada por muitos autores como o ponto crítico do processo de consolidação democrática e da cidadania, especialmente no Brasil. Para Avritzer (1997), apesar do discurso favorável à participação dos cidadãos, os mecanismos de participação ainda são limitadores e ao invés de facilitar o incremento da participação social, “podem legitimar o corporativismo da máquina estatal, limitando ainda mais a ampliação do conceito de público.” (Avritzer, 1997, p. 122). Além de exigir consciência política, para o autor certas formas de participação exigem alto grau de organização e mobilização, o que pressupõe a exclusão de grupos que carecem de uma organização específica. A geração de mecanismos de participação social não é garantia de estímulo à organização social, e pode resultar em desarticulação do tecido social e “fortalecer as assimetrias da representação social, redundando no enfraquecimento da sociedade civil” (Avritzer, 1997, p. 124).

Duarte, M. (2009) também aponta a participação, apesar do crescimento desde a década de 70, como ainda insuficiente para evitar a coerção da população e garantir o fortalecimento político da sociedade brasileira.

“No Brasil, apesar dos avanços ocorridos ao longo dos últimos anos quanto à organização e participação da sociedade civil nos temas políticos, o interesse pela política ainda permanece restrito a períodos específicos, como durante as eleições ou nas discussões de temas de interesse nacional suscitados pela mídia” (Duarte, 2009, p.101).

A situação é atribuída pela autora ao fato do processo de construção da cidadania no Brasil ser lento e gradual, inclusive com períodos de retrocesso e supressão dos direitos básicos, como nos golpes de Estado. A ciência política criou a denominação de cidadania moderna, subdividindo-a em cidadania formal, definida pela condição de membro de um estado-nação, e cidadania substantiva, que engloba o conjunto de direitos civis, políticos e sociais. (Outhwaite e Bottomore apud Duarte, 2009). Esse conceito é influenciado por concepções clássicas, especificamente de Marshall (1967), que utilizou de três componentes para a definição de cidadania. O primeiro componente é o civil, composto por direitos básicos à liberdade individual, como o direito de Justiça, de pensamento, de ir e vir, de propriedade e ainda de liberdade de imprensa. O segundo componente é o político, que traduz o direito de participar do exercício do poder político, como membro de organismo de autoridade política ou como eleitor. O terceiro elemento é o social, referente ao direito de um mínimo de bem-estar econômico e de levar uma vida de ser civilizado, de acordo com os padrões de cada sociedade. Marshall (1967) associa cidadania à igualdade:

Na sociedade feudal, o status era a marca distintiva de classe e a medida de desigualdade. Não havia nenhum código uniforme de direitos e deveres com os quais todos os homens – nobres e plebeus, livres e servos – eram investidos em virtude da sua participação na sociedade. Não havia, neste sentido, nenhum princípio sobre a igualdade dos cidadãos para contrastar com o princípio da desigualdade de classes (Marshall, 1967, p. 64).

No período colonial no Brasil, de acordo com Costa (2006), o exercício da cidadania se foca em questões nativistas, do ser nacional, e na luta pela independência política. Já na fase imperial, a cidadania se amplia na adoção de ideais liberais e socialistas, porém as reivindicações igualitárias eram restritas à esfera socioeconômica e não política. A contestação do regime era rara. Na república, muda o regime político, mas prevalecem as origens elitistas. Os trabalhadores tiveram direitos reconhecidos, especialmente na área trabalhista, porém as conquistas foram capitaneadas por uma elite que se antecipou aos

conflitos, sendo as conquistas consideradas por estudiosos como regras de controles sociais. Somente a partir do surgimento dos movimentos sociais a cidadania se fortalece em busca de mudanças sociais. “O novo cidadão busca reivindicar não somente os direitos de ascender e pertencer ao sistema sociopolítico, como também o direito de participar da reelaboração do sistema”, Duarte (2009). Para Rubim (2003), hoje os maiores obstáculos para a realização da cidadania plena é a desigualdade social e a concentração de poder.

O autor considera necessário haver uma atualização no conceito de cidadania, incorporando o direito de acesso a espaços globais (cidadania planetária) e eletrônicos (cidadania midiática). Novas demandas de modalidade comunicacionais surgiram e adquiriram nova dimensão. A comunicação tornou-se elemento básico para a cidadania. Duarte, M. (2009) cita que o direito à comunicação envolve questões fundamentais para o cidadão que vão desde a concentração da propriedade dos meios de comunicação à inclusão digital, mídias comunitárias, acesso e controle da informação, transparência, publicidade das ações do governo e do Estado, mobilização social e debate de temas de interesse público – temáticas que serão analisadas no capítulo seguinte. “O direito à comunicação passa necessariamente pela participação do cidadão como sujeito ativo em todas as fases do processo de comunicação, tornando-se, também emissor”. (Duarte, M., 2009, p. 106).

2. CONCEITO E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA COMUNICAÇÃO E SEU PAPEL NA SOCIEDADE MODERNA

2.1 Origens da comunicação e função na sociedade

O acesso à informação e comunicação é considerado por muitos autores como fundamentais para promover a igualdade social e participação nas sociedades democráticas. No entanto, as teorias políticas não incorporam o papel da comunicação na consolidação da democracia e cidadania. Freire (1979) foi um dos principais estudiosos brasileiros a associar o papel da comunicação ao exercício da cidadania. O estudioso inovou ao considerar os homens como sujeitos criativos e não como objetos dos sistemas sociais, incorporando o conceito de comunicação dialógica⁹. “A dimensão política [do diálogo] é definida então como um encontro entre homens, mediados pela palavra, com o objetivo dar nome ao mundo”. (Duarte, 2009, p. 99).

Comunicação [é] a co-participação dos sujeitos no ato de pensar [...] implica uma reciprocidade que não pode ser rompida [...] comunicação é diálogo na medida em que não é transferência de saber, mas um encontro de sujeitos interlocutores que buscam a significação dos significados. (Freire, 1979, p.67)

Estudos sobre os fenômenos comunicacionais demandam antes o entendimento sobre a prática, conceitos e alcance da comunicação na sociedade contemporânea. A começar pela terminologia, que foi usada pela primeira vez no vocabulário religioso, de acordo com Martino (2001), para designar o ato dos monges cenobitas de “tomar a refeição da noite em comum” (Martino, 2001, p.13). O fato de romper o isolamento para compartilhar da companhia dos outros monges é o que torna a prática peculiar, sendo necessário criar uma nova terminologia para exprimir aquele ato pouco comum de comunhão, que tem o isolamento religioso como pano de fundo. A expressão vem do latim *communicatio*, que

⁹ Comunicação Dialógica: representa uma mudança de paradigma ao substituir uma relação estruturada e fixa de comunicação, em que prevalecia os papéis distintos de emissor e receptor, por outro modelo dinâmico e aberto, que considera o emissor e o receptor como interlocutores, que podem mudar de papéis, e acrescenta a influência do contexto, além de reconhecer a importância da mensagem e do meio. (Oliveira e Paula, 2007)

significa “atividade realizada conjuntamente” (Martino, 2001, p.13). O autor entende ainda que o significado da palavra possa ser expresso pela simples decomposição do termo *comum* e *ação*, mas com a ressalva de que ação em comum não é o mesmo que ter algo em comum, ou seja, não se refere a uma propriedade do ser ou essência. Nem se trata de comungar idéias ou práticas. “Em sua concepção fundamental, o termo comunicação refere-se ao processo de compartilhar um mesmo objeto de consciência, ele exprime a relação entre consciências”. (Martino, 2001, p.14-15).

Cf. Debray (1993) considera que a origem do termo, na concepção utilizada na sociedade contemporânea, remonta ao século XIV, inventado por Nicole Oresme, filósofo e físico. O conceito de comunicação conhecido até então remetia à comunhão que supunha uma não distância, uma simbiose entre os entre autores, médiuns e as mensagens. “A intriga midiológica se trama, talvez, completamente a montante, em redor desse primeiro desgrudamento, dessa flutuação, dessa liberação de uma distância problemática entre um saber e uma forma, uma informação e um médium lingüístico (o latim)...” (Cf Debray, 1993, p. 33). Já Martino (2001) destaca que mesmo as definições mais recorrentes do termo no Século XXI, entre elas as encontradas em dicionários, corroboram com o sentido original que expressa relação, ao caracterizar a comunicação como ato de comunicar, estabelecer relação com alguém; transmitir signos por meio de códigos; troca de pensamentos, sentimentos, idéias ou informações pela fala, gestos, imagens de forma direta ou a partir de meios tecnológicos. Para o autor, a polissemia do termo reflete a diversidade dos sentidos e a conseqüente dificuldade de definir o conceito de comunicação, assim como o campo e objeto de estudo da área. (Martino, 2001).

Para França (2001), comunicação pode ser conceituada como o “processo social básico de produção e compartilhamento do sentido através da materialização de fórmulas simbólicas”. (França, 2001, p.41). Porém, observa a autora que uma análise superficial leva muitas pessoas a pensar a comunicação em uma dimensão empírica, associando-a a objetos e práticas que podemos ver, ouvir e tocar. A comunicação, portanto, estaria na televisão, rádio, outdoor, publicações em bancas de revistas, campanhas políticas, mas também em “conversas cotidianas e trocas simbólicas de toda ordem (da produção dos corpos às marcas de linguagem) que povoam nosso dia-a-dia” (França, 2001, p.39). Mas ela destaca o risco de esta análise superficial levar à confusão entre comunicação e meios de comunicação. O ato de

comunicar sempre existiu desde os primórdios da civilização e não foi inventado pela imprensa, pela TV ou pela Internet. A modernidade problematizou seu surgimento e lançou nova luz sobre as múltiplas formas de realização. A autora observa que o termo comunicação, só recentemente, a partir do século XX, passou a ser usado “à exaustão” (França, 2001, p.41). Antes, era empregado para nomear as práticas, os procedimentos e os objetos, ou seja, a linguagem, a retórica, o jornal.

Para a autora, os objetos da comunicação não são os objetos comunicativos do mundo, “mas uma forma de identificá-los, de falar deles – ou de construí-los conceitualmente.” (França, 2001, p. 42). Rüdiger (1998) também apresenta esta perspectiva, ao afirmar que “comunicação social e os meios de comunicação, não obstante se confundam cada vez mais em nosso tempo, não são a mesma coisa: remetem a problemáticas de estudo que não se reduzem uma à outra na esfera do saber”.

“O termo comunicação deve ser reservado à interação humana, à troca de mensagens entre os seres humanos, sejam quais forem os aparatos responsáveis pela sua mediação. A comunicação representa um processo social primário, em relação ao qual os chamados meios de comunicação de massa são simplesmente a mediação tecnológica: em sua extremidade se encontram sempre as pessoas, o mundo da vida em sociedade” (França, 2001, p.17)

Lopes (2005) também chama a atenção para a ambigüidade da palavra, o que reflete a dificuldade de definição do objeto de comunicação. Para a autora, o termo comunicação é comumente empregado tanto para indicar uma disciplina, quanto seu objeto de estudo – fenômenos comunicacionais da sociedade atual, dentro de uma grande área de conhecimento das Ciências Sociais e Humanas. Essa reflexão sobre a definição de comunicação só se deu a partir dos processos de transformação cultural da sociedade e do desenvolvimento dos meios de comunicação de massa, que no Brasil teve início a partir da década de 50. Para a autora, o processo de autonomia científica da comunicação é consequência do crescimento autônomo das organizações culturais da sociedade contemporânea, que constituem a cultura de massa, e seus agentes, a comunicação de massa. Portanto, assim como os demais campos autônomos de estudos, a pesquisa em comunicação não pode ser dissociada dos contextos sociais, econômicos, políticos e culturais que a envolvem.

Os problemas substantivos que a realidade cultural de nosso país apresenta para a pesquisa em comunicação passam necessariamente pelos processos de transformação cultural acarretados pela atuação da indústria cultural em presença de uma vasta população pertencente às chamadas classe baixa. É dentro dessa dinâmica cultural concreta e específica dos países capitalistas periféricos que se insere o objeto de estudo da comunicação entre nós. Esse objeto é, em síntese, o domínio das relações entre Comunicação de Massa e Cultura das classes sociais numa sociedade subdesenvolvida. (Lopes, 2005, p.15)

França (2001, p.47) aponta exatamente o que denomina de “dinâmica invertida” para justificar as dificuldades encontradas no campo de estudos científicos da comunicação, tanto no que diz respeito à definição do seu objeto, quanto à relação conflituosa entre a teoria e a prática. Se, em outros campos das ciências sociais, o trabalho de conhecimento precedeu à construção dos objetos, dando origem a diferentes disciplinas, no caso da comunicação foi o anterior “desenvolvimento das práticas, a invenção dos novos meios de comunicação que motivam os estudos e suscitaram a reflexão” (França, 2001, p.48). O resultado é que o conhecimento da comunicação não está isento de “revestimento ideológico e condicionamentos de toda ordem”. Outra dificuldade diz respeito à diversidade da dimensão empírica da comunicação, a mutação dos seus objetos empíricos a partir do desenvolvimento de novas práticas e avanços tecnológicos, além das múltiplas facetas do fenômeno, o que suscita múltiplos olhares e recortes capazes de serem investigados por várias teorias.

As inúmeras atividades profissionais da comunicação (jornalismo, publicidade, relações públicas etc): os diferentes veículos (o jornal impresso diário, o jornal televisivo, a internet): as inúmeras linguagens (a linguagem cinematográfica, publicitária, videográfica, cotidiana...) assumem dinâmicas e configurações tão particulares, que se torna quase impossível pensar na construção e utilização de esquemas conceituais capazes de abarcar e dar conta de tal diversidade. (França, 2001, p. 49)

França (2001) considera que essa dificuldade explica porque as práticas comunicativas e as necessidades de seu conhecimento não podem ser dissociadas da expansão dos meios de comunicação e dos estudos sobre os meios. As diversas teorias que tiveram início, sobretudo a partir de 1930, nos Estados Unidos, com os estudos denominados *mass communication research*¹⁰, apresentam vários esquemas e recortes identificados com a necessidade de cada época, na tentativa de classificar práticas e conceitos, o que resultou em uma série de

¹⁰ *mass communication research*: pesquisa de comunicação de massa

correntes teóricas voltadas para as instâncias de produção (emissor), recepção, técnica, meio ou suporte e mensagem (produção discursiva). Hohlfedt (2001) parte do conceito de que a comunicação é a troca de mensagens para tratá-la como uma prática objetiva e social e, portanto, restrita ao seres humanos, que não pode ser resumida à comunicação de massa. A comunicação intrapessoal pode ser dar entre duas pessoas, entre uma pessoa e um grupo e vice-versa e, por fim, pela comunicação de massa que se concretiza por meio dos veículos de comunicação, ou media, fenômeno que só possível a partir da urbanização que ocorre ao longo do século XIX, “graças à segunda Revolução Industrial” (Hohlfedt, 2001, p.62). O autor relaciona os processos comunicacionais ao desenvolvimento social:

...a comunicação, ao permitir o intercâmbio de mensagens, concretiza uma série de funções, dentre as quais: informar, constituir um consenso de opinião – ou, ao menos, uma sólida maioria – persuadir ou convencer, prevenir acontecimentos, aconselhar quanto a atitudes e ações, constituir identidades, e até mesmo divertir. O estudo da história das civilizações – fiquemos com as ocidentais, mas certamente podemos aplicar o mesmo princípio a todas as demais – evidencia uma íntima relação entre a existência de sistemas comunicacionais e o auge do desenvolvimento civilizacional. (Hohlfedt, 2001, p.63).

2.2 Evolução histórica: da sociedade antiga aos dias atuais

A revisão da história das civilizações mostra que em cada período a comunicação atende a diferentes objetivos e funções (Hohlfedt, 2001). O autor destaca cinco diferentes momentos de evolução. Na Grécia, século V aC, os sofistas, filósofos pré-socráticos, foram os primeiros a refletir sobre a comunicação humana e a exercê-la como forma de poder. Esse foi o primeiro momento. Por adotar uma posição muito crítica da sociedade, os sofistas chegaram a ser considerados perniciosos, tanto que é negativa até mesmo a denominação dada ao grupo – “acrobatas intelectuais, que lubriam pelas palavras, que conquistam e submetem o homem pela mente” (Melo, apud Hohlfedt, 2001, p.68).

As contribuições mais importantes nesta área, no entanto, foram desenvolvidas por Platão e Aristóteles ((Hohlfedt, 2001). No chamado Livro VII de A República (427-327 aC), Platão apresenta a narrativa Mito da Caverna, na qual utiliza de uma alegoria de homens presos à caverna, que desconhecem a realidade e convivem apenas com a projeção de sombras

de objetos reais, graça à luz do exterior vinda por uma fenda, para falar sobre os diferentes graus de conhecimento, desde a ignorância até o verdadeiro saber, passando pela opinião. Considerando que se algum habitante da caverna fosse ao exterior e se deparasse com a verdadeira realidade, narrando posteriormente essa verdade aos demais habitantes, ele seria ridicularizado. O conhecimento seria, então, restrito a uma minoria de homens, especificamente os filósofos. “Platão desenvolve tal reflexão sob uma perspectiva negativa, ou seja, ele nega, de certo modo, a possibilidade de troca de informações entre os seres humanos, condenados, segundo ele, à condição de prisioneiros da caverna”. (Hohlfedt, 2001, p.72).

Já Aristóteles, admite a possibilidade de comunicação. Ele desenvolve a perspectiva de homem como agente, já que tudo nasce da natureza e se transforma sob o efeito de algo. A transformação da matéria pelo ato humano se dá segundo um princípio da imitação, por meios diversos, utilizando a palavra, gesto, imagem, podendo alcançar também resultados diversos. Assim, na visão de Aristóteles, por combinação imitatória o homem produz novas realidades (Hohlfedt, 2001, p.76). O filósofo também analisa os discursos e a retórica, ou seja, a tradução da realidade por meio da linguagem, permitindo que o homem conheça o certo e o errado, para que saiba distinguir as diferentes realidades. A situação retórica descrita por ele utiliza três elementos: o que fala, aquilo de que fala e aquele a quem fala.

A situação descrita é semelhante à que foi utilizada, no Século XX, por Harold D. Lasswell, no modelo pioneiro da Teoria da Comunicação. A diferença é que o modelo lasswelliano acrescentou dois elementos – canal e com que efeito – no ciclo da comunicação. Mesmo com a diferença de vinte séculos, Hohlfedt (2001) vê vantagem no modelo de Aristóteles por ter considerado que a pessoa que fala (emissor), poderá se transformar no receptor (a quem se fala), no processo de comunicação dialógica que produz resposta. “Ele pressupõe o processo verdadeiramente comunicativo, na medida em que, ao discernir os gêneros, entende que a situação comunicacional é dialógica” ((Hohlfedt, 2001, p.79). Para o estudioso, a comunicação contribuiu, portanto, para constituir e formalizar a comunidade grega, integrando seus participantes.

O segundo momento apontado pelo autor se passa na Roma, do século IaC ao século IdC, e tem como protagonista o imperador Júlio César, pioneiro ao mandar registrar as suas façanhas em textos “que ainda hoje se lêem com interesse e entusiasmo” ((Hohlfedt, 2001,

p.80). Ao contrário dos historiadores gregos, Julio César não registrava o passado, mas o presente dos acontecimentos, utilizando na narrativa a primeira pessoa do plural, hoje denominada primeira pessoa enfática, estilo muito comum nos textos de Direito. Também foi dele a iniciativa de adotar o latim como idioma único, obrigando todos a aprender o idioma e cultura do dominador. Outra determinação importante introduzida pelo imperador foram as chamadas *actas diurna*, documento que registrava o teor de todos os debates ocorridos no senado romano. Para alguns autores, o documento pode ser considerado o primeiro registro da notícia jornalística. Outro imperador, César Augusto, também se destacou no campo da comunicação ao criar os serviços de correios, visando estabelecer a troca de informações entre a sede do Império, Roma, e as sedes das administrações das províncias, com o objetivo de manter o controle sobre possíveis movimentos sediciosos e orientar atos administrativos a serem implantados por representantes do império. (Hohlfedt, 2001).

Para os Romanos, os processos de comunicação serviram essencialmente para o controle social, para garantia do poder, para o exercício político. Antecipando-se às crises, mantendo-se informados de tudo o que acontecia, os governantes romanos evidenciaram que uma das funções básicas da comunicação é, justamente, a de garantir não apenas a informação, quanto à opinião consensual. (Hohlfedt, 2001, p.83)

O terceiro período é demarcado, segundo o autor, pelos séculos XV e XVI, na Itália. A invenção do tipo móvel, por Johannes Gutemberg, em 1440, possibilitou uma série de avanços, a começar pelo fim do monopólio da igreja quanto aos textos bíblicos, a partir da tradução da bíblia para o alemão, feita por Martinho Lutero, desencadeando uma série de movimentos protestantes. Além de possibilitar à disseminação da literatura, a princípio com narrativas de viagens, a invenção da rotativa e, anteriormente, do papel, em substituição ao papiro, permitiram a circulação da folhas informativas, a partir de 1605 - os antecessores dos jornais-, vendidos a exemplar nas cidades. “Essa foi, na verdade, uma nova função logo descoberta para os processos de comunicação: a popularização de novidades” (Hohlfedt, 2001, p.88).

A França, entre o final do século XVIII e início do século XIX, é demarcada por Hohlfedt (2001) como o cenário do quarto período de evolução da comunicação. Após a 1ª. Revolução Industrial, várias descobertas marcaram o século XVIII, entre elas a aplicação prática da máquina a vapor e a indústria da impressão. Foi uma época de efervescência

cultural, a partir da disseminação do livro, do teatro e outras manifestações culturais. O lançamento dos romances de folhetim nas páginas de jornais, como estratégia para prender a atenção do leitor e levá-lo a adquirir diariamente os exemplares dos periódicos, marcou a fabricação seriada de produtos culturais, denominada Indústria Cultural.

“A comunicação conheceu um novo patamar de funcionamento, a massificação, graças às conquistas industriais e ao imenso alargamento dos públicos [...] A imprensa, definitivamente, tornava-se uma mercadoria dentro do sistema capitalista” (Hohlfedt, 2001, p.93)

Por fim, o quinto período, na Europa e Estados Unidos, a partir da segunda metade do século XX, até o momento atual. As conquistas tecnológicas, do cinema ao computador e internet, transformam o mundo em que Marshall McLuhan, em 1969, intitulou uma aldeia global, com a redução das distâncias geográficas e do tempo. “... a característica e função da comunicação entre nós é, uma vez mais, a de concretização da comunidade” (Hohlfedt, 2001, p.97). DeFleur e Ball-Rokeach (1993) situam a Era da Comunicação de Massa no começo do século XX, com a invenção e adoção ampla do filme, do rádio e da televisão para um universo maior de pessoas. Já Melo (2003) considera que a comunicação massiva tem início no século XVII, na Alemanha, quando o jornal diário começa a exercer impacto na sociedade urbana, fortalecendo-se nos Estados Unidos, no século XX. As indústrias midiáticas emergem e começam a demandar recursos humanos capacitados e conhecimentos novos.

Já Ferreira (2001) considera que as expressões cultura de massa e meio de comunicação de massa tiveram origem no bojo da reflexão sociológica do século XIX, acerca da sociedade moderna, sendo resultado de um estudo de várias décadas e não algo recente. O autor retoma ao desenvolvimento da sociedade moderna, em contraposição à sociedade antiga, para justificar o papel dado aos meios de comunicação de ligação dos indivíduos com a sociedade. A sociedade moderna é vista como uma sociedade urbana, formada pelo deslocamento das massas populacionais rurais em direção à cidade. Essas transformações sociais tiveram início no século XIX, caracterizando a urbanização e industrialização. Surgem as organizações de massas, representadas por partidos, organizações, sindicatos e também manifestações como cinema, futebol. O modo de produção industrializada passou a exigir também técnicas aperfeiçoadas para produção em larga escala e especialização. As pessoas

passam a ser vistas pelas suas funções ou papéis que exercem na sociedade. “A especialização dos papéis leva ao enfraquecimento dos laços e suscita o aparecimento das relações contratuais”. (Ferreira, 2001, p. 102). A consequência, de acordo com o autor, é o isolamento dos indivíduos e o enfraquecimento da consciência coletiva. Aprofunda-se o medo e a crítica à desintegração social da sociedade moderna, e surge o conceito de sociedade de massa.

2.3 Indústria cultural e sociedade de massa

“A interpretação da sociedade moderna enquanto sociedade de massa nasce do aprofundamento ou da fase dita metafísica das críticas às novas condições vividas pelos indivíduos, sobretudo nas aglomerações urbanas.” (Ferreira, 2001, p. 105). Os indivíduos dessa nova sociedade são classificados como pessoas atomizadas, reclusas em seus espaços privados e insensíveis aos problemas sociais. E os meios de comunicação de massa surgem nesse contexto como a solução para promover a interação do indivíduo à sociedade de massa. O termo indústria cultural, que surgiu a partir de então, foi usado por autores como Horkheimer, Adorno, Marcuse (Rüdiger, 2001) para designar a conversão da cultura em mercadoria, na sociedade capitalista, nas primeiras décadas do século XX. O conceito não se refere às empresas, nem aos meios de comunicação ou mesmo às técnicas, e sim a uma prática social, na qual a produção social passa a ser orientada em função da sua possibilidade de consumo no mercado.

No princípio, o fenômeno consiste em produzir ou adaptar obras de arte segundo um padrão de gosto bem-sucedido e desenvolver as técnicas para colocá-las no mercado. A colonização pela publicidade pouco a pouco o tornou mecanismo de mediação estética do conjunto da produção mercantil, momento este em que a produção cultural toda é forçada a passar pelo filtro da mídia enquanto máquina de publicidade. (Rüdiger, 2001, p. 138)

De acordo com Rüdiger (2001), começam a aparecer grandes grupos multimídia e conglomerados privados, que utilizam tecnologias de reprodução e difusão de bens culturais para atender a um consumo estético massificado. O autor cita Horkheimer, Adorno, Marcuse,

estudiosos representativos da escola de Frankfurt – que teve grande influência nos estudos da mídia na sociedade moderna -, como os primeiros a ver que em nosso século, “a família e a escola, depois da religião, estão perdendo sua influência socializadora para as empresas de comunicação.” (Rüdiger, 2001, p. 139). Para os autores, o grande problema é que não apenas o conhecimento e a cultura se tornaram produto do consumo, mas os próprios seres humanos. Os pensadores frankfurtianos se preocuparam em analisar os fatores econômicos de formação e o significado sociológico da indústria cultural. Já Habermas (1994), considerado um frankfurtiano de segunda geração, tratou também do componente político. Para ele, a apatia da sociedade em relação à ação política, ou à própria vida democrática, é “correlata à destruição da cultura como processo de formação libertador e de liberação de potenciais cognitivos que têm lugar na era da sua conversão em mercadoria” (Rudiger, 2001 p. 140).

Para Habermas (1994), a mudança estrutural da esfera pública foi importante para a conquista da liberdade que desfrutamos hoje, assim como a economia de mercado criou em seus primórdios um espaço público sustentado pela livre circulação de mídia impressa, que permitiu à burguesia criar consciência crítica em relação às autoridades. Porém, a expansão do aparelho do estado e do poder econômico, rompeu com esse equilíbrio e transformou o papel da mídia e, ao mesmo tempo, sua base tecnológica. O cidadão foi convertido em consumidor e a procura por consenso político baseado na razão deu lugar ao emprego da mídia a serviço do estado, transformando a política em objeto de espetáculo.

Muitas outras teorias surgiram no sentido de explicar os processos de comunicação. Os primeiros estudos da escola norte-americana remontam da década de 20, denominados *Mass Comunicacion Reserach*. Esse campo de estudo abriga muitas abordagens e autores, mas todos eles orientados por estudos empíricos, tendendo para uma dimensão quantitativa, ou têm orientação pragmática, mais política que científica, tendo origem nas demandas do próprio estado, das Forças Armadas ou de grandes monopólios da comunicação de massa. Todos eles são voltados para a comunicação midiática e se fundamentaram na Corrente Funcionalista, de Laswell, na qual a comunicação é apresentada como em um modelo que descreve o ato de comunicação a partir das perguntas: quem? Diz o que? Em que canal? Para quem? Com que efeito? “Esse modelo teve uma grande influência em toda a pesquisa americana, servindo de paradigma para as distintas tendências de pesquisa e permanecendo durante muitos anos como uma verdadeira teoria da comunicação”, (Araújo, 2001, p.124). De

acordo com o autor, muitos outros modelos e teorias surgiram nas décadas seguintes. A evolução partiu do modelo linear de comunicação, de Laswell, e passou a considerar a característica psicológica dos receptores, a forma de organização das mensagens, rede de relação dos indivíduos, o uso dos meios e o reflexo na sociedade.

No Brasil, de acordo com Lopes (2005), o processo de desenvolvimento da indústria cultural teve início a partir dos anos 50 e sua consolidação ocorre na década de 70. Mas o mercado cultural começou a se constituir desde a década de 30, e os meios de comunicação de massa passaram a exercer papel importante no processo de desenvolvimento, como difusores do estilo de vida urbano e na forma de agências de socialização. “O que então notávamos era a sua intensa atuação sobre os contingentes de trabalhadores de origem rural, predispondo-os a atitudes migratórias e à adesão ao urbanismo enquanto padrão de vida mais elevado” (Lopes, 2005, p. 21).

2.4 A informação nos processos de comunicação

Os processos de comunicação não podem ser dissociados de informação. Por isso, é importante analisarmos a definição de informação e a inter-relação direta com a comunicação. Adotando o conceito utilizado por Mcgee e Prusak (1995), a informação pode ser compreendida como dados coletados, organizados e ordenados aos quais são atribuídos significados e contextos. Ressaltam aos autores:

A informação deve informar, enquanto os dados absolutamente não têm essa missão. A informação deve ter limites, enquanto os dados podem ser ilimitados. Para que os dados se tornem úteis como informações a uma pessoa encarregada do processo decisório, é preciso que sejam apresentados de tal forma que essa pessoa possa relacioná-los e atuar sobre eles. (Mcgee e Prusak, 1995, p.24)

Freire, I. (1995) observa que a palavra vem do latim *informare*, que significa dar forma ou aparência, mas também representar, apresentar, criar, dando idéia de algo que é colocado em ordem. “Informação não é, na verdade, um conceito único, singular, mas sim, uma série de conceitos conectados por relações complexas.” (Freire, I. 1995, p.5). De acordo

com a autora, existem mais de 400 definições e abordagens de pesquisadores diversos para explicitar o fenômeno informação. Porém Belkin e Robertson (Freire, I. 1995), analisando todos os conceitos e enfoques, identificaram uma noção básica comum a todos, que permite apresentar o conceito de que informação como aquilo que é capaz de transformar estruturas. No sentido geral, estruturas são entendidas como algo do mundo real ou, no sentido mais específico, como estruturas em transformação, como estrutura de uma mensagem, estrutura da imagem do emissor.

Duarte, J. (2009, p.62) considera que embora seja uma palavra de significados semânticos múltiplos, de acordo com contexto e quadro de referência, informação está basicamente relacionada ao processo humano de obter conhecimento a partir de algum tipo de interpretação. “Ela é diferente de dados, matéria prima potencial, que precisa ser transformada mediante formatação, edição, tradução, fusão, impressão e ser colocada no contexto do interessado para se tornar útil”. O autor aponta a informação como elemento básico e essencial do processo de comunicação, mas não o único. Informação é vista por ele como uma parte de um todo, que é a comunicação, e pressupõe ainda transmissão, conhecimento, disponibilidade, acesso, oportunidade, linguagem adequada e até mesmo uma “pedagogia” ajustada ao contexto. “Viabilizar a comunicação exige como requisito mínimo que uma mensagem chegue e seja compreendida pelo receptor, mas o modelo elementar de emissão e recepção não é suficiente” (Duarte, J. p. 63). Uma mensagem pode não ser compreendida, ou ser mal interpretada, ou não ter qualquer significado ou mesmo credibilidade. Por isso, ele propõe pensar distintamente a informação e interação. Ou seja, o conteúdo e a forma de interação. “No processo de interação, podemos incluir elementos como o contexto em que se viabiliza a linguagem, história e grau de confiança dos interlocutores, até a disposição dos participantes em viabilizar a comunicação” (Duarte, 2009, p. 64)

A transmissão da informação também pressupõe um processo de comunicação:

No processo de comunicação, a informação contida em um texto organizado para transformar as estruturas de um receptor interage com essas estruturas no sentido de fazê-lo compreender, de forma coerente e adequada, a mensagem que lhe está sendo enviada. Recebendo a mensagem e apreendendo o máximo possível do seu sentido original, o receptor reage a essa informação transformando sua estrutura de conhecimento e, a partir daí, organizando sua própria informação com o objetivo de promover mudanças nas estruturas do antigo emissor/receptor, realimentando o processo de comunicação. (Freire, I. 1995, p.9)

Neste sentido, a comunicação de mensagem, conforme a abordagem de Goldmann (1970), mesmo sendo mediada por veículos das tecnologias de informação da sociedade contemporânea, supõe um emissor e um receptor humanos, por isso as consciências não podem ser desconsideradas. O autor utiliza o conceito de “consciência possível” para os estudos das possibilidades de comunicação da informação em uma dada sociedade. Assim, o conhecimento a ser transmitido pela comunicação só será efetivo se for considerado a adequação da informação ao receptor, a partir da adequação aos conhecimentos reais e ao contexto do local e época. Para o autor, as visões de mundo se configuram como social e individual ao mesmo tempo, sendo seu conteúdo apreendido pelo máximo de consciências possíveis do grupo, ou classe social. A apreensão depende também da forma determinada para a transmissão do conhecimento. Ele entende por forma a expressão coerente e adequada de uma visão do mundo e o meio de expressão, ou seja, a comunicação e linguagem adequadas ao conteúdo que exprime.

Trata-se, em resumo, do fato de que, numa conversação ou numa transmissão de informações, não há apenas um homem ou um aparelho que emite informações e um mecanismo que as transmite, mas também, em qualquer parte, um ser humano que as recebe. Mesmo quando o caminho é muito longo e passa pelo meandro de um encadeamento de aparelhos e máquinas, no fim das contas, no extremo da cadeia, há um ser humano, e nós sabemos que a sua consciência não pode deixar passar seja o que for e como. Essa consciência receptora é opaca a toda uma série de informações que não passam, em razão mesmo de sua estrutura, enquanto outras informações passam e outras, enfim, só passam de maneira deformada. (Goldmann, 1972, p.8)

De acordo com Freire, I. (1995), o processo de transmissão da informação deve ser visto como comunicação do conhecimento para aqueles que dele necessitam, porém o sentido da expressão do conhecimento só será decifrado pelo receptor, se este transformar suas próprias estruturas de percepção e conhecimento do mundo. “A informação, na verdade, é indispensável para toda e qualquer atividade humana, sendo, cada vez mais, vista como uma força importante e poderosa a ponto de dar origem a expressões como sociedade da informação, indústria da informação, sociedade do conhecimento” (Freire, 1995, p. 5). Exatamente por essa importância é que as organizações da sociedade contemporânea se preocupam, cada vez mais, em utilizar a informação de forma estratégica, como base de decisões. “A informação é um componente intrínseco de quase tudo que uma organização

faz” (Choo, 2003.p.28). O autor observa que as organizações da sociedade moderna estão inseridas em um ambiente dinâmico e incerto e são moldadas pela dinâmica do mercado. O uso estratégico da informação se dá, portanto, em três dimensões: para promover sentido às mudanças do ambiente externo; criar, organizar e processar a informação de modo a gerar novos conhecimentos e para tomada de decisões importantes, que pressupõe avaliação prévia de cenários.

Choo (2003) considera que o processamento, criação e organização da informação possibilitam a geração de novos conhecimentos e aprendizagem capazes de desenvolver novas capacidades, novos produtos e serviços e aperfeiçoar os existentes. O conhecimento é visto como recurso mais significativo que o capital. Na terceira dimensão, as organizações buscam e avaliam informações de modo a tomar decisões importantes. “Toda decisão deve ser tomada racionalmente, com base em informações completas sobre os objetivos da empresa, alternativas plausíveis, prováveis resultados dessas alternativas e importância desses resultados para a organização” (Choo, 2003, p. 29).

Retomando a primeira dimensão, a posição do autor é de que por viver em um mundo dinâmico e incerto, as organizações precisam garantir um suprimento confiável de materiais, recursos e energia e, portanto, são moldadas pela dinâmica do mercado, além de estatutos e regras legais. “As regras societárias e a opinião pública limitam seu papel e seu alcance” (Choo, 2003, p. 28). Por isso, as organizações precisam criar significados para a sua atuação, usando a informação para dar sentido às mudanças no ambiente externo. “A dependência crítica entre uma empresa e seu ambiente requer constante atenção às mudanças nos relacionamentos externos”. Para o autor, perceber a influência do ambiente externo é, portanto, uma vantagem competitiva, assim como interpretar as informações que vêm de fora e criar respostas adequadas a elas, disseminando e garantindo um consenso entre os membros da organização. A informação, portanto, deve ser comunicada – transformada em conhecimento e disseminada - para gerar sentido e respostas, considerando que a comunicação de informações tem como objetivo promover mudanças nas estruturas de conhecimento do receptor (Freire, 1995).

A comunicação, portanto, está inserida nos processos de gestão da informação. “Na perspectiva de transferência da informação como processo de comunicação humana, assim como ocorre com os indivíduos, ocorre também nas sociedades” (Freire, I. 1995, p.3). A

autora destaca que a sociedade contemporânea, caracterizada pela Era do Conhecimento, tem investido no desenvolvimento de formas de expressão e meios de comunicação que facilitem a transferência e compreensão das informações para públicos diversos, com amplo destaque para a tecnologia da informação, especialmente a internet.

Em resumo, informação e comunicação constituem entidades complexas, dinâmicas, que extrapolam, na visão de muitos autores, os limites de uma teoria ou um modelo determinado. A informação científica e tecnológica é produto da prática história e social da sociedade moderna, usa códigos de linguagem, símbolos e signos reconhecidos nesta sociedade e os canais de circulação de mensagens disponíveis no sistema de comunicação. (Freire, I. 1991, p.7).

Para Freire, I. (1991), em termos econômicos, é inegável que a informação – e sua efetiva comunicação – é o recurso mais importante para a eficiência das organizações. A informação tornou-se, e é tratada, como mercadoria. Assim, a acumulação, processamento, armazenagem, acesso e transmissão são bases da economia das nações desenvolvidas do século XX. O sucesso do desempenho econômico tem sido caracterizado pela busca de dados mais relevantes, práticas e técnicas eficientes, além de manutenção das capacidades e práticas para a avaliação e disseminação das informações, conferindo ao profissional da área papel estratégico.

3- A SEGMENTAÇÃO DAS ATIVIDADES DE COMUNICAÇÃO VISANDO A INTERAÇÃO COM A SOCIEDADE

3.1 Comunicação Organizacional: uso da informação para favorecer relacionamentos

Como agentes sociais, as organizações ora desempenham o papel de receptoras, ora de emissoras de informações relevantes para a sociedade, o que confere à atividade de comunicação organizacional papel estratégico na sociedade contemporânea. De acordo com Oliveira e Paula (2007), a comunicação organizacional deve ser entendida como uma prática que utiliza a disseminação da informação com o objetivo estratégico de favorecer a interação, o relacionamento com os diversos públicos, visando produzir entendimento sobre projetos e atuações das organizações em geral. Ou seja, comunicação organizacional trata da comunicação das organizações com seus públicos internos e externos, buscando estratégias e soluções de relacionamento. “Sua característica é tratar a comunicação de forma estratégica e planejada, visando criar relacionamentos com os diversos públicos e construir uma identidade¹¹ e uma imagem¹² dessas instituições, sejam elas públicas ou privadas” (Brandão, 2009, p.2)

O papel estratégico é justificado porque a comunicação foi inserida na cadeia de decisões das organizações e em outros processos, absorvendo a função gerencial de apurar, interpretar e veicular informações para os atores sociais internos e externos ao ambiente, e assim posicionar a organização junto à sociedade. “A comunicação organizacional se processa nas interfaces com outros campos e promove interações entre organização e atores sociais, trabalhando os fluxos informacionais e relacionais, de modo a contribuir para a construção de sentido sobre as ações”. (Oliveira e Paula, 2007, p. 21). As autoras consideram a comunicação organizacional como o campo da comunicação nas organizações, que se efetiva por meio das práticas dos subcampos de jornalismo, publicidade e propaganda e relações públicas, que atuam de forma integrada com outros campos do conhecimento como administração,

¹¹ Identidade: refere-se, de acordo com Kunsch (2002), aos valores reais das organizações, a sua personalidade.

¹² Imagem: como as organizações e as pessoas são vistas, percebidas pela sociedade (Kunsch, 2002)

psicologia, política. Por meio de ações planejadas, que consideram objetivos e valores da organização, a comunicação incorpora o que Oliveira e Paula (2007) classificam como fluxos informacionais, que representam todos os instrumentos e ações utilizados para disseminar informações, e também os fluxos relacionais, que são oportunidades de interação e encontro entre a organização e atores sociais. Nassar e Figueiredo (2001) classificam a comunicação das organizações como instrumento de interface entre todos os públicos de interesse (stakeholders), sendo essa a função primordial dos departamentos ou assessorias especializados. “Elaborada de forma multidisciplinar – a partir de métodos e técnicas de relações públicas, jornalismo, lobby, propaganda, promoções, pesquisa e marketing – e direcionada à sociedade, formadores de opinião, consumidores e colaboradores” (Nassar e Figueiredo, 2001, p. 19)

Entretanto, embora estudo teórico e empírico desenvolvido por Cornelissen et al. (apud Oliveira e Paula, 2007), em empresas européias, tenham referendado o crescente reconhecimento teórico e prático da comunicação corporativa no sentido de posicionar a organização junto à sociedade, esse reconhecimento é fragmentado. Ao avaliar a área, os autores da pesquisa constataram que prevalecem as perspectivas táticas e ações específicas relacionadas à imagem, em detrimento das atividades gerenciais. Bueno (2003) esclarece que o conceito de comunicação organizacional no Brasil é recente. Só a partir da década de 80 a atividade passou a ser desempenhada por setores específicos, incorporados às estruturas administrativas das organizações. Na década de 70, de acordo com o autor, as atividades de comunicação desenvolvidas pelas empresas públicas e privadas eram fragmentadas e não estavam aglutinadas em um setor específico. As ações restringiam-se a poucas campanhas de publicidade, edição de publicações, organização de eventos e relacionamento com a mídia. Posteriormente, evolui para uma dimensão estratégica, incorporando atividades de relacionamento e outras capazes de estreitar relações e contribuir para a formação de imagem positiva das organizações, tornando-se um diferencial mercadológico.

Oliveira e Paula (2007. p.18) citam o regime autoritário prevalecente no Brasil até meados da década de 80, para justificar a postura fechada e autoritária das organizações em relação aos atores sociais. “Os movimentos organizados a partir da estabilidade democrática e da ampliação dos direitos civis no final dos anos 80 provocaram uma mudança na postura das organizações, que passaram gradativamente a estabelecer e sustentar canais internos e

externos de comunicação”. Nos anos 90, a comunicação organizacional, também intitulada comunicação corporativa ou comunicação empresarial, passou a ser inserida com um novo perfil nas organizações, sendo considerada uma área estratégica vinculada aos negócios ou resultados pretendidos. Os departamentos, ou assessorias de comunicação, adotaram como ideal um modelo de atuação integrada, incorporando projetos e ações nas áreas de jornalismo, relações públicas e publicidade, a fim de orientar o relacionamento das empresas públicas e privadas com todos os seus públicos de interesse (Bueno, 2003, p. 7).

Porém, os avanços verificados na prática da comunicação organizacional não são homogêneos, nem lineares, ocorrendo em estágios diferentes em muitas organizações. Se em muitas o processo de comunicação é contínuo e consolidado, respaldado em planejamentos estratégicos, em outras prevalece a atuação de forma instrumental e pontual. Isso decorre tanto da falta de visão sobre o papel da comunicação na contemporaneidade, quanto da falta de preparo de profissionais da área. (Oliveira e Paula, 2007). Bueno (2003) observa que as atividades de comunicação foram afetadas ainda pelas novas tecnologias. De acordo com o autor, hoje a comunicação precisa estar em conformidade com a agilidade dos processos de decisão exigidos pelo mercado, com a volatilidade das informações instantâneas, com a oferta de produtos globais, com a vigilância dos consumidores e da sociedade e com a necessidade de engajamento dos públicos de interesse. No âmbito da comunicação organizacional pública, além dos desafios representados pela complexidade da aplicação dos recursos tecnológicos no atendimento às demandas dos usuários, conforme tratado por Ferreira (2003), a ampliação do conceito de cidadania e mobilização social exige a consolidação de novas formas de relacionamento.

Ferreira (2003) esclarece que a sociedade da informação permite a geração de novos conhecimentos e favorece a eficácia e eficiência de projetos nas várias instâncias da sociedade. Por outro lado, impõe desafios aos agentes públicos e privados em consequência da complexidade da aplicação dos recursos tecnológicos no atendimento às demandas dos usuários. “Em caráter específico, a informação no contexto do Estado está voltada para a análise da realidade e subsequente elaboração, aplicação e controle de políticas públicas que promovam o bem-estar da coletividade” (Ferreira, 2003, p.37). Por isso, o autor entende que a gestão da tecnologia da informação e comunicação deve merecer por parte dos governos o mesmo tratamento das políticas direcionadas aos setores da saúde, educação, habitação, entre

outros. O objetivo dos projetos públicos de TI (Tecnologia da Informação) deve ser de orientar o uso eficaz dos recursos, de acordo com novos paradigmas tais como a descentralização de processos, otimização de custos, participação social direta nas decisões políticas e gestão dos serviços públicos, bem como o livre acesso do cidadão à informação pública.

No Brasil, o governo federal, por meio do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia, já deu grande passo neste sentido, ao idealizar, em 1996, o Programa Sociedade da Informação, cujo enfoque está voltado para a estruturação de complexa plataforma tecnológica com o objetivo de elevar o número de cidadãos conectados à internet, reduzindo o analfabetismo digital e possibilitando o acesso a informações e serviços. No entanto, a exclusão de acesso ainda é uma realidade, se configurando, de acordo com Ferreira (2003), o maior desafio, ao lado de outros fatores críticos como falta de capacitação técnica do corpo funcional, cultura organizacional, produção de conteúdos adequados e prestação de serviços de qualidade ao cidadão por meio da web.

Pinho (2008) chama atenção para o fato de que o crescimento acelerado das tecnologias da informação e comunicação (TIC) abre novas possibilidades para o chamado governo eletrônico (e-Gov), representado pela informatização de atividades e comunicação com os cidadãos. É por meio dos portais que em maior ou menor grau os governos vão lançar mão dos recursos tecnológicos disponíveis para oferecer não apenas a informação, mas possibilidades de interação, prestação de serviços e participação do cidadão. Os portais são o principal instrumento de materialização do governo eletrônico. Porém, observa o autor:

Se no reino da tecnologia existe viabilidade para atingir tais objetivos, quando se migra para a esfera governamental/ política, alcançá-los fica bem mais complexo e difícil. A abertura por parte dos governos para a transparência e participação societal depende de todo um processo histórico e do balanço das forças políticas existentes na sociedade, não ficando restrito a uma questão de tecnologia. (Pinho, 2008, p.473)

Henriques (2005) destaca que, de um modo geral, a criação de fóruns de discussão e deliberação social ligados às várias agências administrativas, obriga o poder público a buscar um novo *modus operandi*. As ações de comunicação precisam estar voltadas para a mobilização. Toro e Werneck (1997, p.30) definem mobilização exatamente como um “ato de

comunicação”, já que significa convocar vontades para atuar em busca de um propósito. Os meios e conteúdos a serem disseminados precisam estar voltados para públicos específicos. Por isso, a comunicação deve ser pensada em níveis em que o autor denomina de massa, macro e micro, alterando, portanto, as estratégias implantadas pelos departamentos de comunicação pública.

3.2 Diferença entre comunicação no âmbito do Estado e comunicação pública

A comunicação no âmbito do Estado tem merecido muitas reflexões por parte de pesquisadores em todo o mundo, fazendo com que a expressão comunicação pública ganhe diferentes significados, de acordo com o contexto e região. Uma das maiores referências da área, pelo caráter pioneiro dos seus estudos, é o pesquisador francês Pierre Zémor (2000), para quem a comunicação pública deve ser entendida como aquela que é promovida pelo Estado, envolvendo uma multiplicidade de atores e diz respeito à troca de informações de utilidade pública, assim como a manutenção do liame social. O autor entende que o fluxo de comunicação entre Estado e sociedade deva ser capaz de envolver o cidadão de maneira direta e participativa. (Zémor, 2000)

Partindo dos estudos do autor, outros pesquisadores avançaram na formulação de novos conceitos. Fonseca Junior (apud Duarte, 2009), fala que nos Estados Unidos a comunicação pública é entendida como uma forma de comunicação organizacional, sendo responsável, no ambiente interno das organizações públicas, pela promoção de mudanças e satisfação dos funcionários. Para o público externo, o papel seria de construção de imagem positiva, a partir de ações de relações públicas e campanhas publicitárias, similar à comunicação organizacional brasileira. Já na Europa, a comunicação pública também incluiu a responsabilidade de utilização coletiva de obras intelectuais, o que se materializa, por exemplo, nas transmissões de TV em espaços públicos, como saguão de hotéis e presídios. De acordo com Duarte (2009), a área é objeto de estudos recentes no Brasil, tanto que ainda não existe consenso quanto a conceitos e papéis. Mas já é ponto pacífico entre pesquisadores que

a comunicação pública deve ser entendida como uma postura de perceber e utilizar a comunicação como instrumento de interesse coletivo com vistas ao fortalecimento da cidadania. No setor público, embora incorpore o pressuposto da transparência, estando fortemente relacionada à visibilidade e legitimidade de órgãos e personalidades públicas, não pode ser vista como comunicação de interesses particulares, privados, pessoais, de mercado ou promocional.

Comunicação pública coloca a centralidade do processo de comunicação no cidadão, não apenas por meio da garantia do direito à informação e à expressão, mas também do diálogo, do respeito a suas características e necessidades, do estímulo à participação ativa, racional e co-responsável. Portanto, é um bem e um direito de natureza coletiva, envolvendo tudo o que diga respeito a um aparato estatal, ações governamentais, partidos políticos, movimentos sociais, empresas públicas, terceiro setor e, até mesmo, em certas circunstâncias, às empresas privadas. (Duarte, 2009, pág. 61)

Brandão (2009, p. 31) define a comunicação pública como facilitadora do “processo que se instaura na esfera pública entre o Estado, o governo e a sociedade e que se propõe a ser um espaço privilegiado de negociação entre os interesses das diversas instâncias de poder constitutivas da vida pública do país.” A autora analisou os múltiplos significados para a comunicação pública e cita que o campo engloba hoje cinco diferentes áreas da comunicação, sendo identificadas, dependendo de autores e contextos, com as seguintes vertentes: comunicação organizacional, comunicação científica, comunicação governamental, comunicação política ou comunicação da sociedade civil organizada. Com base nas pesquisas de Brandão, construímos o seguinte quadro classificatório, que facilita o entendimento

Classificação	Conceito	Identificação com a CP
Comunicação Organizacional	Comunicação tratada de forma estratégica e planejada, utilizando instrumentos dos subcampos do jornalismo, relações públicas e publicidade, a fim de favorecer relacionamentos e construir identidade e imagem das instituições.	Com essa acepção, a comunicação pública tem como objetivo primeiro o mercado, a fim de “vender” imagem, idéia, produtos, crenças, obtendo como retorno lucro pessoal, financeiro, status e poder. Para tal, utilizam-se de

		instrumentos de comunicação de massas, técnicas de marketing e de comunicação organizacional.
Comunicação Científica	Engloba variada gama de atividades e estudos com o objetivo de integrar a ciência à vida cotidiana, despertando o interesse da opinião pública para assuntos da ciência, natureza, sociedade. A expansão da área se deu no Brasil a partir da Ciência da Informação, com a divulgação científica, especialmente na agricultura e na saúde. No setor agrícola, transformou-se em uma área específica, a comunicação rural, que desenvolveu estratégias apropriadas de comunicação para o homem do campo e sua família. Também na saúde pública a comunicação foi implantada de forma pedagógica para a melhoria das condições de vida.	A comunicação científica é identificada como comunicação pública por tratar-se de um processo de comunicação construído e mantido pelo estado, com o objetivo de desenvolvimento do país e da população. A comunicação e divulgação científica utilizam instrumentos tradicionais de divulgação tecnológica, além das novas tecnologias para informar tanto as comunidades, quanto técnicos e autoridades, visando sempre influir na mudança de hábitos de segmentos da população.
Comunicação do Estado ou Governamental	Vertente que considera ser de responsabilidade do Estado e do governo um fluxo informativo aos cidadãos, o que engloba todas as instâncias da sociedade que trabalham com a informação voltada para a cidadania. Além de órgãos governamentais, inclui organizações não governamentais, associações profissionais, comunitárias, outras instâncias de poder do estado, agências reguladoras e empresas privadas que atuam como serviços públicos.	A comunicação governamental é entendida como comunicação pública por influir na construção de agenda pública e ainda por direcionar o trabalho para prestação de contas, engajamento, mobilização, conhecimento de projetos, ações, atividades políticas, despertar o interesse cívico, motivar, educar e disseminar outras iniciativas de interesse público. Pelo alcance e amplitude dos públicos, normalmente os instrumentos utilizados são de comunicação de massa, grande mídia, embora recentemente comece a ser reconhecida a necessidade de utilizar instrumentos

		específicos de comunicação comunitária e dirigida.
Comunicação Política	A comunicação política é associada à utilização de instrumentos e técnicas de comunicação para a disseminação de posicionamentos políticos, considerando o papel da mídia no jogo político e de poder, na formação da opinião pública. Engloba ainda a gestão, por parte do Estado, das questões públicas afeitas à comunicação e telecomunicação, tanto do ponto de vista de uso público da infraestrutura tecnológica e concessões, quanto ao conteúdo e disseminação.	A comunicação pública é comumente associada à comunicação política exatamente por tratar-se de contraposição de interesses entre o público e o privado, espaço público, meios de comunicação, regulação e direito à comunicação e informação.
Comunicação da sociedade organizada	Práticas e formas de comunicação desenvolvidas por comunidades, terceiro setor, movimentos sociais, também conhecida como comunicação comunitária ou alternativa. A prática da comunicação é respaldada na consciência de que as responsabilidades públicas não são restritas ao governo, mas é papel de toda a sociedade. Neste sentido, movimentos sociais têm reivindicado o direito ao acesso e uso de tecnologias de comunicação para criação de novos meios, e não apenas a utilização dos já existentes, a fim de estabelecer maneira própria de informar, levando em conta as prioridades, linguagem e interesse de populações específicas.	A comunicação pública neste contexto é tratada como uma prática democrática e social, de fato, sem compromisso com a indústria midiática ou interesses políticos. O argumento é respaldado na idéia de que a comunicação e informação são bens públicos, de natureza coletiva, não devendo obedecer a um propósito particular. O comunicar coletivo em função de um interesse coletivo deve levar em direção à mobilização.

Quadro 2: Classificação da Comunicação Pública

Fonte: Adaptado de Brandão (2009)

Os panoramas com os vários significados traçados por Brandão (2009) permitem apontar um ponto comum. Em todas as vertentes, o entendimento sobre comunicação pública “diz respeito a um processo comunicativo que se instaura entre o Estado, o governo e a sociedade com o objetivo de informar para a construção da cidadania” (Brandão, 2009, p. 9). Para a pesquisadora, ainda prevalece, porém, uma tendência de identificar a comunicação pública apenas com a comunicação implantada pelos órgãos governamentais. Por isso, a comunicação pública é comumente utilizada para substituir outras terminologias como comunicação governamental, propaganda política, marketing político. Essa mudança de terminologia não é por acaso, e tem por objetivo tornar-se compatível a uma nova realidade política, associando a comunicação a uma prática democrática.

A restauração da democracia e o conseqüente crescimento de novas formas de vivências democráticas despertaram a necessidade de informação voltada para a construção da cidadania. A própria noção de cidadania sofre mudanças e começa a ser entendida de forma menos passiva e mais participativa, apreendida como o livre exercício de direitos e deveres, situação para a qual só se está preparado quando existem condições de informação e comunicação. A comunicação é hoje um ator político proeminente e é parte constituinte da formação do novo espaço público. (Brandão, 2009, p.10)

Duarte (2009) retoma um conceito comumente usado no debate sobre comunicação pública, o direito à informação. Segundo o autor, esse direito é particularmente relevante porque é um meio para acesso e uso de outros direitos referentes à cidadania. Informação é a base primária do conhecimento, da interpretação, do diálogo, da decisão. Para Ramos (2002), o direito à comunicação deve ser encarado como um novo direito social. Um direito social de “quarta-geração”, mais adequado para amparar, nas sociedades de informação e comunicação, as inesgotáveis expectativas de avanços crescentes da democracia em todo o mundo (Ramos, 2002). Já Signates (2003) observa que a literatura sobre políticas de comunicação no Brasil ainda é insuficiente para proporcionar uma teorização consistente que trabalhe a temática da comunicação como política pública. “Os trabalhos teóricos existentes restringem-se, na maioria das vezes, à história e à análise do marco regulatório das concessões de rádio e televisão e das telecomunicações no Brasil, onde as políticas clientelistas sempre dominaram” (Signates, 2003, p.7)

Dentre os fundamentos da democracia propostos por Dahl (apud Santos, 2005) estão eleições livres, justas e freqüentes; liberdade de expressão; fontes de informação diversificadas e autonomia para associações. O autor observa que a formação da vontade dos cidadãos em uma democracia dependerá do acesso que eles têm à informação, o que também será decisivo no processo de tomada de decisão. Sundfeld (1999) questiona se os governos não estão preenchendo o espaço público e cumprindo a função informativa apenas com a disseminação de conteúdos que traduzem a complexidade burocrática, especificando apenas direitos e deveres, e assim criando uma ilusão participativa. Ou seja: uma comunicação oficial, informativa e persuasiva, que acaba por distanciar o cidadão do verdadeiro processo de tomada de decisões.

3.3 Estratégias e instrumentos de comunicação pública

Historicamente, a comunicação de origem governamental no Brasil esteve associada a ações de publicidade – divulgação por meio de propaganda na mídia. Em alguns momentos assumiu cunho educativo, especialmente na área rural, e cívico. A comunicação com o objetivo de informar o cidadão surgiu para se adequar a um novo cenário político, o que pode ser percebido, de acordo com Brandão (2009), somente a partir do governo Fernando Henrique Cardoso. Já no segundo ano do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o conceito de comunicação pública também é ressaltado, levando à apresentação, em 2003, das propostas de uma Política Nacional de Comunicação. “Deve-se reconhecer que pela primeira vez depois da era militar tratou-se da comunicação governamental com uma preocupação que pretendia ir além da propaganda e do marketing político” (Brandão, 2009, p. 12). Matos (1999) entende que enquanto no Brasil a comunicação do governo sempre manteve a tendência de ser pensada como comunicação social, com fins específicos de promoção institucional e prestação de contas, na Europa dos anos 80 já começou a ser trabalhado o conceito de comunicação pública. Para ela, o conceito se remete ao processo de comunicação instaurado em uma esfera pública que engloba Estado, governo e sociedade, configurando-se um espaço de debate, negociação e tomada de decisões relativas à vida pública do país.

A autora apresenta quatro vertentes para a comunicação instaurada na esfera pública: a comunicação política, que envolve toda relação estado/sociedade, midiaticizada ou não;

comunicação governamental, se referindo às redes formais de comunicação das organizações públicas; comunicação social, como um conceito amplo, cunhado pela igreja, que se reveste de abordagem social, pedagógica e ainda religiosa; e comunicação pública, que diz respeito diretamente às relações de comunicação no âmbito da consolidação da democracia, envolvendo participação popular, direitos humanos, cidadania e esfera pública. Costa (2006) observa que embora o espaço público, entendido como o local onde se situa a troca de informações e debate que alimenta a sociedade e a cidadania, seja cada vez mais ocupado pela mídia e outras formas de comunicação, não diminui o papel fundamental do poder público de disseminar informações vitais para o cidadão e a democracia, especialmente sobre ações e iniciativas que são prerrogativas exclusivas do Estado. Esse papel não pode ser ofuscado por uma comunicação que prioriza a promoção dos ocupantes de cargos públicos. Isto acontece quando o espaço público é ocupado pela disseminação de informações que cuidam apenas de enumerar as ações promovidas pelo Estado, com destaque para realizações passadas, sem qualquer benefício efetivo ao cidadão.

Os pesquisadores Barros e Carvalho (2003, p.10) apontam a comunicação com atores sociais como um dos fatores preponderantes para a obtenção de resultados em programas de dimensão pública. “A maior igualdade de oportunidades no acesso aos programas sociais requer divulgação muito mais ampla da oferta de serviços existentes”. No estudo em que analisam os desafios para resultados efetivos da política social brasileira, a necessidade de engajamento da população, a partir da disseminação da informação, é considerada:

“... qualquer política social que se proponha a auxiliar as famílias pobres em todas as etapas rumo à superação da pobreza deve, necessariamente, ser capaz de transmitir de forma clara esta mensagem a seus beneficiários, qual seja, a de que todas as oportunidades estarão disponíveis. Uma política social pode fracassar simplesmente se não for capaz de convencer as próprias famílias quanto a isso” (Barros e Carvalho, 2003, p.14)

Brandão (2009) considera que uma das deficiências que impedem a efetiva adoção de uma comunicação pública é a própria estrutura e a metodologia de trabalho das Assessorias de Comunicação de órgãos públicos, que embora tenham tido uma espantosa expansão, ainda se pautam em modelo organizacional da década de 70, o modelo das Assessorias de Comunicação Social (ACS), subdividas nas áreas de publicidade, relações públicas e

imprensa, e subordinadas à autoridade máxima das instituições, com foco de atendimento à cúpula, com a função específica de dar visibilidade, disseminar ações e projetos na mídia. “A concepção do trabalho de comunicação nas assessorias governamentais tem como foco principal o relacionamento com a mídia e não com o cidadão” (Brandão, 2009, p.13). Na visão da autora, a divulgação por meio da mídia pode levar a direcionamento e distorção. A técnica de elaboração da notícia, seja via veículos da mídia impressa ou eletrônica, é capaz de mascarar algo que é apenas de interesse de divulgação do órgão, dando a conotação de interesse público. Existe ainda o predomínio do interesse institucional em detrimento do interesse público.

Zémor (2000) defende que a legitimidade da comunicação pública se determina pela legitimidade do interesse público. Para Brandão (2009), a comunicação pública não pode ser dissociada das finalidades de informar, ouvir demandas, promover debate público e contribuir para assegurar a relação social e acompanhar as mudanças, tanto comportamentais quanto das relações sociais. Para Henriques (2005), o fortalecimento do modelo democrático e a participação popular representam formas de relacionamento que exigem transformações da máquina burocrática, forçando o poder público a uma inovação institucional em todas as suas áreas. Os modelos deliberativos de participação popular romperam também com as formas tradicionais de comunicação. “Esta nova realidade institucional exige esforços de gerar interação mais efetiva com públicos mais diversificados e localizados. Gera a necessidade de administrar os dispositivos de comunicação organizacional sobre outra lógica e de organizar a própria comunicação com a sociedade sob novos modelos” (Henriques, 2005, p.7)

O modelo operacional de difusão massiva das informações, adotado pelas assessorias ou departamentos de comunicação dos poderes públicos, de acordo com Henriques (2005) é colocado em xeque frente à necessidade de promover interação com públicos mais segmentados em comunidades, a fim de gerar ambiente de debates, cooperação e participação. De uma ênfase de geração de informação massiva, passa-se à exigência de interlocução, o que altera o fluxo de comunicação e a própria forma de operar os instrumentos de comunicação. A comunicação pública deve considerar a necessidade não apenas de informar, mas de favorecer relacionamentos e reciprocidade.

O desenho institucional que prevê a participação dos públicos em fóruns mais localizados demanda uma circulação de informações mais específicas sobre os temas publicamente relevantes, inclusive sobre os impactos mais imediatos na própria localidade, enquadrando as questões em contextos próximos dos sujeitos. Por isso, para cumprir essas funções, é necessária uma combinação entre instrumentos de comunicação de largo alcance, para os públicos em geral, e de instrumentos capazes de operar em âmbitos locais para públicos particulares – que guardem complementaridade e coerência entre si. (Henriques, 2005, p.8)

Monteiro (2009) vê a prática da comunicação pública como um caminho para restabelecer a simetria dos poderes nas sociedades democráticas, configurando-se em um movimento capaz tanto de dar espaço, na mídia, às diferentes vozes participantes do debate público, quanto para gerar espaços alternativos, fora da mídia, que permita a esses grupos sociais formular interpretações sobre as suas necessidades e interesses.

Parafrazeando o filósofo e físico francês Gerard Fourez (1995), quando se fala em comunicação como espaço de mediação entre organizações e sociedade, pode-se decidir por praticar uma divulgação de informações do tipo “efeito de vitrine”, em que o que prevalece é uma comunicação estratégica em que as informações que circulam têm por objetivo final a promoção institucional e a obtenção de apoio e a cooperação da chamada opinião pública, ou do tipo “transmissão de poder social”, em que essa opinião pública é convocada para participar das decisões que lhe afetam o cotidiano e em que o direito à informação ultrapassa a noção de liberdade de expressão para abranger também o poder de ser ouvido, garantindo, assim, a assimilação e a implantação de práticas participativas para a consolidação da cidadania e a construção de um Estado democrático (Monteiro, 2009, pág. 45)

4- A COMUNICAÇÃO NOS PROCESSOS DE MOBILIZAÇÃO SOCIAL E FORTALECIMENTO DEMOCRÁTICO

4.1 Comunicação macro intencional tendo como objetivo a participação social

Para Toro e Werneck (1996), uma sociedade só é verdadeiramente democrática e produtiva quando todos os que dela participam podem fazer competir organizadamente seus interesses e projetar novos futuros. A participação é a base desse processo, já que se trata de aprendizagem em que grupos precisam se entender para decidir e agir, visando um bem comum. Porém, a participação requer antes um processo de mobilização. “A criação de uma cultura e uma ética democrática requer a mobilização social, entendida como a convocação livre de vontades” (Toro e Werneck, 1996, p.3). A mobilização, para o autor, é uma forma de construir na prática o processo de soberania, cidadania, dignidade e pluralismo político proposto na Constituição de 88. “Mobilizar é convocar vontades para atuar na busca de um propósito comum, sob uma interpretação e um sentido também compartilhados.” (Toro e Werneck, 1996, p.5). O autor utiliza a expressão convocar por considerar que participar é um ato de liberdade e escolha. A decisão de participar vai depender das pessoas se verem como responsáveis por provocar mudanças. Sobre a participação da sociedade nas decisões de interesse público, diz ele:

O paternalismo político só é superável através de uma sociedade que tenha a possibilidade de construir suas instituições políticas a partir da sociedade civil. Isso significa passar de uma lógica social de adesão ao poder a uma lógica de deliberação e competição de interesses que, através do consenso e acordo define o que convém a todos. É assim que se constrói uma ordem democrática estável e o consenso político. (Toro e Werneck, 1996, p.18)

Toro e Werneck (1996) definem consenso como a escolha e construção de um interesse compartilhado. Não se trata de um acordo em que as pessoas negam as suas diferenças, mas concordam com uma idéia colocada acima de suas divergências. A

democracia supõe a presença de conflito de interesses, mas o autor sustenta que esses conflitos possam ser superados pela participação, consenso e deliberação. “O consenso é a expressão de um exercício de convivência democrática” (Toro, 1996, p.21). Por isso, provém da participação, que por sua vez é precedida de mobilização. O desafio da mobilização está em mostrar às pessoas que “a construção da sociedade depende de sua vontade e de suas escolhas, aí a democracia pode tornar-se uma realidade”. (Toro e Werneck, 1996, p. 7).

Os autores apresentam quatro dimensões que devem ser consideradas em processos de mobilização: explicitação dos propósitos (convocação), especificação do campo de atuação de cada participante (sentido e finalidade das decisões e ações e como contribuir para o propósito), coletivização (mostrar o envolvimento de todos, com os mesmos propósitos e objetivos) e acompanhamento dos resultados (definição de critérios e indicadores que permitam aos participantes acompanhar se as ações do movimento estão mudando na direção desejada). Mas todas essas dimensões dependem de que as pessoas tenham informações claras e objetivas sobre objetivos, metas e prioridades da mobilização, sintam-se participantes do processo de decisão e estejam estimuladas. É também fundamental estabelecer confiança no processo e nos seus participantes. Toda mobilização significa, portanto, convocar vontades visando um objetivo comum, o que torna a escolha um ato de razão. Toda mobilização pressupõe convicção coletiva da relevância de um bem comum, público, sendo então associada a um ato de comunicação:

Como falamos de interpretações e sentidos também compartilhados reconhecemos a mobilização social como um ato de comunicação. A mobilização não se confunde com propaganda ou divulgação, mas exige ações de comunicação no seu sentido amplo, enquanto processo de compartilhamento de discurso, visões e informações. O que dá estabilidade a um processo de mobilização social é saber que o que eu faço e decido, em meu campo de atuação cotidiana, está sendo feito e decidido por outros, em seus próprios campos de atuação, com os mesmos propósitos e sentidos. (Toro e Werneck, 1996, p.5)

De acordo com Castells (1999), a comunicação em projetos de mobilização de fato assume funções específicas para favorecer a mobilização social e evitar que as sequências de ações se dêem de maneira desarticulada e com pouca representatividade. O desafio, portanto, é de promover uma comunicação que tenha por objetivo não apenas a divulgação dos projetos, mas a convocação dos cidadãos e estímulo à participação, que possibilite uma

adesão significativa à proposta e participação continuada e efetiva, a partir do entendimento da proposta e inserção dos cidadãos na arena pública de debate sobre a temática (Duarte, J. 2009). Assim, toda mobilização requer um projeto de comunicação, embasado em metas e compartilhamento de informações de todo o movimento, o que inclui objetivos, justificativas, ações. A comunicação deve contribuir para dar visibilidade e legitimar os papéis que atores responsáveis representam no processo:

Através da divulgação dos propósitos da mobilização e das informações e dados que justificam seus objetivos, a comunicação social contribui para ampliar as bases do movimento dando-lhe abrangência e pluralidade. Essa é uma das condições de sucesso de uma mobilização e a diversidade só é alcançada onde há uma eficaz divulgação dos propósitos do movimento e de como dele participar. (Toro e Werneck, 1996, p.36)

4.2 Modelo de Comunicação macro intencional

Para dimensionar a importância de cada ator como promotor do processo de mobilização, Toro e Werneck (1996) classificaram os atores de acordo com o papel que desempenham e responsabilidades, em três níveis: produtor social, reeditor social e editor. O produtor social é representado pela instituição que conta com legitimidade de promover a ação de comunicação e mobilização; reeditor social é a pessoa que, por seu papel ou posição social, tem legitimidade para criar sentido e retransmitir a mensagem; e o editor é aquele que interpreta, elabora e divulga a mensagem, ação específica de profissionais da comunicação.

Os instrumentos de comunicação adotados pelos atores para se comunicar com o público de interesse também foram classificados por Toro e Werneck (1996), considerando o alcance e possíveis efeitos sobre o interlocutor. Eles consideraram os níveis de massa (veículos de grande alcance: mídia impressa e eletrônica); macro (meios dirigidos, de curto ou médio alcance, como publicações, campanhas e peças publicitárias) e micro (meio direto e pessoal, a exemplo de cartas, telefones e ações interativas de co-presença, como reuniões). Para os autores, a eficácia da comunicação para mobilização vai depender ainda do conhecimento que se tenha do campo de atuação do reeditor, por meio de pesquisas, a fim de

identificar fatores que possam ser alterados, e direcionar a escolha dos conteúdos da comunicação e dos canais que serão utilizados. Veja quadro:

Atores	Descrição	Papel	Ação esperada
Produtor Social	Pessoa ou instituição que tenha condições econômicas, técnicas e profissionais para o processo de mobilização.	Viabilizar o movimento, conduzir as negociações que vão lhe dar legitimidade política e social, a fim de transformar a realidade.	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar e conhecer os reeditores - Provê-lo de compreensão, alternativa de ação e decisões - Fornecer ao reeditor os instrumentos que precisa para atuar: material de divulgação, acesso aos meios de comunicação - Respeitar e estimular a participação; - Conhecer e interpretar a realidade social - Ser capaz de orientar o editor na produção de materiais necessários para a mobilização social
Reeditor Social	Pessoa que por seu papel social, ocupação ou trabalho tenha capacidade de readequar a mensagem do produtor, com credibilidade e legitimidade.	Interpretar e adequar o conteúdo, tornando-o mais próximo da realidade	<ul style="list-style-type: none"> - Adotar ações, códigos, valores e experiências próprias do grupo.
Editor	Profissional de comunicação, aquele que interpreta, elabora e divulga a mensagem.	Editar, ou seja, converte as mensagens em formas, objetos e signos adequados ao campo de atuação do reeditor.	<ul style="list-style-type: none"> - Estruturar as mensagens para que sejam compreendidas e absorvidas, e convertidas em ações de atuação e decisão - conhecer (diagnosticar) o campo de atuação do editor

Quadro 3: Atores da Mobilização

Fonte: Toro e Werneck (1996)

O autor também observa que frequentemente não são alcançados os objetivos em um processo de mobilização porque se superestima a capacidade dos veículos e da comunicação de massa. A comunicação para a mobilização, denominada por Toro e Werneck (1996) de “comunicação macro intencional”, deve partir de uma convocatória feita pelo produtor social e dirigida aos reeditores, apoiada pelos editores, ou seja, os meios de comunicação de massa (conforme descrito, aqueles de grande alcance) Porém, prioritariamente, a comunicação entre produtor social e reeditor deve ser feita a partir das redes de comunicação direta (cartas, telefonemas e ações interativas de co-presença, como reuniões), já que visa gerar modificações no campo de atuação do reeditores, em função de um propósito coletivo.

Os diferentes meios (rádio, TV, impressos, vídeo, fibra ótica, etc) podem ser usados em qualquer dos níveis anteriores, mas cada um desses níveis tem possibilidades distintas com relação à cobertura. Essas variáveis estão inversamente relacionadas: quanto maior a cobertura (comunicação massiva), menor a possibilidade de criar modificações estáveis (efetividade). Pelo contrário, a comunicação pessoal (nível micro) tem melhores possibilidades de efetividade. A comunicação macro combina a efetividade e a cobertura de uma forma específica. Isto não significa que um tipo de comunicação seja melhor que o outro. Em um projeto de comunicação participada, geralmente, os três tipos são necessários, ainda que a comunicação macro seja a fundamental. (Toro e Werneck, 1996, p.38)

A comunicação macro intencional, de acordo com Toro e Werneck (1996), requer que o produtor social possa se comunicar diretamente com o reeditor, que por sua vez também deve poder se comunicar com o produtor social. Isso não quer supor que o produtor social conheça pessoalmente o reeditor. Porém, requer que possa localizá-lo segundo seu papel e campo de atuação, a fim de que possa convocá-lo e alimentá-lo de mensagens e instrumentos de atuação. A utilização dos meios de comunicação de massa (mídia) é fundamental, porém para dar legitimidade ao processo e não para gerar modificações diretas no campo de atuação. A legitimidade se dá pela ampla capacidade de difusão e credibilidade dos meios. “O reeditor necessita saber que os outros sabem que ele está fazendo modificações em seu campo de atuação”, diz Toro e Werneck (1996). Além disso, é como se fosse uma garantia de que os outros reeditores da mesma categoria também estejam atuando em seu campo, visando os objetivos comuns propostos (coletivização).

Com base na classificação acima, Duarte, J. (2009) também segmentou os instrumentos de comunicação. Considerando a ênfase (objetivos), os instrumentos podem ser denominados como instrumentos de informação e instrumentos de diálogo. Os instrumentos de informação, como a própria denominação explícita, são aqueles voltados para a informação e têm como objetivo o conhecimento sobre um tema, formação de arena pública e consolidação institucional, por meio de fluxos de informações unidirecionais. São exemplos as campanhas publicitárias, relatórios, noticiário da imprensa, internet, folders, folhetos, cartazes, boletins eletrônicos, cartas, manuais, malas diretas, discursos, eventos simbólicos. Já os instrumentos de diálogo são aqueles que estabelecem instância de cooperação, consensos, interação e busca de soluções, como os grupos de trabalho, ouvidorias, conselhos, e o próprio modelo de Orçamento Participativo (OP), além de listas de discussão, comunidades de informação, teleconferências, câmaras técnicas, conselhos setoriais, eventos dirigidos, serviços de atendimento ao cidadão, consultas públicas. Em relação ao efeito pretendido e público atingido, Duarte (2009) classificou os instrumentos de comunicação institucionalizados a partir de três modelos básicos: comunicação de massa, comunicação segmentada e comunicação direta. Veja quadro:

Comunicação de Massa	Objetivo	Limites
(Divulgação por meio da grande imprensa – jornais, TVs, rádios; agências de notícias	Disseminar a informação para um público amplo e heterogêneo, visando à visibilidade na arena pública - estabelecer agendas, debates públicos e legitimar os projetos.	Fluxo unidirecional, com maior controle e previsibilidade por parte do emissor; informação superficial, restrição ao diálogo, pouco acesso a grande parte dos atores sociais, fragmentação dos públicos – a mídia tradicional perdeu parte de sua força e alcance.

Comunicação Segmentada	Objetivo	Limites
Publicações institucionais (próprias) especializadas, como jornais próprios, revistas, boletins (newsletter); sites, blogs, intranet, eventos (feiras, exposições), folder, panfletos.	Orientada para grupos específicos de interesse, com maior controle de distribuição e visando retorno do receptor – participação, diálogo.	(Não conseguir promover o retorno desse receptor, não sensibilizar, não despertar o interesse por estar fora do contexto ou por adotar linguagens e apelos que não produzam entendimento)
Comunicação Direta	Objetivo	Limites
Contato face a face, que incluiu atendimento, interação pela internet, audiências públicas, reuniões, debates, fóruns, grupos de trabalho, ouvidorias.	Ajustada às características dos interlocutores, refere-se ao contato personalizado, que permite a interação, troca de informações, influência mútua e maior capacidade de compreensão.	(contato mais focado em lideranças, das quais os processos tornam-se dependentes no que diz respeito a convencer e retransmitir à comunidade ou ainda criar interesse pessoal)

Quadro 4: Classificação dos instrumentos de comunicação

Fonte: Adaptado de Duarte (2009)

Na visão de Duarte (2009) os canais de diálogo, ou comunicação direta, embora subestimados nos planejamentos de comunicação, são os que estabelecem instância de interação no âmbito da cooperação, estimulando o exercício da cidadania. A comunicação direta ou mesmo a segmentada dependem antes de conhecer as características, interesses e expectativas do público, a fim de orientar a criação de mecanismos adequados à comunidade e a cada indivíduo. Esse diagnóstico do cidadão pode ser feito por meio de sondagens, grupos de discussão, consultas tematizadas, ouvidorias, conselhos institucionalizados e outras formas de participação. “Quaisquer instituições, ao lidar com o interesse público, devem fazer esforços para se adaptar às possibilidades do cidadão”. Adequar os instrumentos ao interesse e alcance dos interessados é o grande desafio das organizações, já que muitas consideram que a “[...] a simples existência de um instrumento significa a sua apropriação para uso dos interessados [...]” (Duarte, 2009, p.68)

Zémor (2000) afirma que um modelo de comunicação do poder público assentado prioritariamente na produção e circulação massiva de informações não oferece condições

suficientes para dar conta dessa nova realidade, que exige esforços diferentes para gerar interação mais efetiva com públicos diversificados. Um novo modelo, ao lado das funções já tradicionais de esclarecer sobre as questões públicas e prestar contas, deve voltar-se, também, para a função de estabelecer políticas e estratégias de comunicação capazes de estimular a participação e cooperação dos cidadãos, estabelecer e orientar a interlocução e fomentar o próprio debate cívico.

5- ESTUDO DE CASO: ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE BELO HORIZONTE – DESCRIÇÃO DO MODELO

5.1 Política pública de deliberação social no Brasil

Somente a partir da reforma constitucional de 88, conforme visto no capítulo I, é que foram propostas importantes modificações nas práticas das políticas públicas, dando origem a um conjunto de instituições participativas, que foram normatizadas nos anos 90, como os Conselhos Tutelares ou formas de participação em nível local, representada pela (OP) Orçamento Participativo (Avrister, 2007). Na visão de Ribeiro (2007), o Orçamento Participativo é um exemplo de modelo de política pública que demanda a mobilização da sociedade e o fortalecimento democrático, já que a participação popular se processa em uma lógica paritária de representação entre a sociedade e Estado para controle do orçamento público.

A decisão de implantação do OP é do poder executivo municipal. O modelo prevê a criação de conselhos municipais, com representantes eleitos pela população, para escolher os principais projetos de investimentos, assim como a proporção do orçamento a ser destinada para cada um. (Grau, 1996). “A soberania passa a ser partilhada com um conjunto de assembléias [...] de livre participação. Todos os cidadãos se tornam, automaticamente, membros das assembléias regionais e temáticas, e com igual poder de deliberação” (Avrister, 2007, p.414) O modelo foi implantado primeiramente em Porto Alegre, em 1989. Em Belo Horizonte, a iniciativa foi concretizada na gestão 1993-1996, do prefeito Patrus Ananias, e consistiu em um modelo de discussão sobre o destino de 50% do orçamento para a cidade (Ribeiro, 2007).

De acordo com Avrister (2007), as experiências do Orçamento Participativo tiveram, até 1997, um cunho fundamentalmente partidário, já que as experiências até então registradas em Porto Alegre, Belo Horizonte, São Paulo e Recife estavam vinculadas a administrações municipais do Partido dos Trabalhadores (PT). Somente a partir dessa data há tendência de expansão e pluralização do universo partidário. Avrister (2007) contabilizou 170 experiências

do OP em 2004, sendo 47% em administrações do PT. Do total, a maior parte das iniciativas estava vinculada a partidos considerados de esquerda ou centro-esquerda, e concentrada em cidades do Rio Grande do Sul, São Paulo e Minas Gerais. “A explicação seria um misto de elementos de uma cultura política mais participativa com elementos da dinâmica política local” (Avrister, 2007, p.415)

Para o autor, é possível apontar três tendências da relação entre sociedade civil e políticas participativas: gestões participativas exitosas interferem na continuidade das administrações que as implantaram – Porto Alegre e Belo Horizonte são apontadas como exemplo, já que nessas cidades o Partido dos Trabalhadores se reelegeu por três vezes; existem limites políticos à experiência do OP, relacionados à cultura participativa dos municípios brasileiros, sendo que a terceira tendência é de pluralização dos formatos participativos, que não se restringem aos OP e conselhos, incluindo ainda outros modelos como de audiências públicas, em que a participação das ONGs é mais acentuada do que de atores da sociedade civil.

Dagnino (2002) considera que tanto na formulação do OP, quanto nos procedimentos para a sua execução, são consideradas as concepções e práticas da sociedade civil envolvida, o que significa que a decisão de adotar o modelo parte primeiramente do compartilhamento de interesses ou de um projeto político. “A complementaridade, por assim dizer, instrumental entre os propósitos do Estado e da sociedade civil, parece conferir a alguns encontros um grau razoável de sucesso e estabilidade” (Dagnino, 2002, p. 288). Para a autora, a centralidade da questão está embasada no fato de que nos últimos anos o Estado tem adotado uma estratégia de ajuste neoliberal que exige o encolhimento das suas responsabilidades. Por sua vez, a sociedade busca a extensão da cidadania e aprofundamento da democracia, o que permite falar sobre um encontro de interesses.

Um dos grandes desafios dos modelos participativos, para a autora, está na representatividade nos espaços públicos de interlocução com o Estado. O debate deve estar centrado nas formas de assegurar essa representatividade e também na avaliação do funcionamento desses espaços. “Quanto maior a representatividade, maiores as chances de partilha efetiva do poder na negociação com o Estado”. (Dagnino, 2002, pag. 291) Para a autora, em relação ao OP, por envolver a participação direta do cidadão, o número de participantes é o principal indicador da capacidade de mobilização social do modelo.

O OP, na análise de Wampler (2004), é projetado para aproximar a sociedade civil da administração municipal e o sucesso do modelo depende da mútua participação dos cidadãos e do executivo local para seleção e implantação de políticas e obras públicas. A sociedade civil é representada por indivíduos privados, ativistas de movimentos sociais e lideranças comunitárias. Para o autor, a implantação do modelo é uma estratégia política arriscada, já que tem o potencial de redistribuir autoridade e recursos, envolvendo diretamente a participação de muitas OSCs, o que pode provocar conflitos de interesses entre os que apóiam e se opõem aos projetos e à administração. “A implantação do OP é um risco potencial para os prefeitos caso o programa não gere resultados positivos na visão de aliados políticos da administração, OSCs interessadas e de eleitores (a maior parte dos quais não é participante)”. (Wampler, 2004, p.43). Por outro lado, o autor cita que em experiências bem sucedidas o OP contribuiu para criar novas bases de apoio político, mas para isso a administração municipal precisa empreender esforços e tempo para evitar que os resultados sejam tímidos e também deve ser capaz de gerar participação suficiente para instituir um processo dinâmico.

Porto Alegre, Recife e São Paulo elegeram prefeitos no fim dos anos 1980 com profundas raízes nos setores “participativos” da sociedade civil, o que contribuiu para a explicação de por que organismos de produção participativa de decisões foram iniciados. “Prefeitos buscaram transformar processos de governo e de formulação de políticas públicas, não apenas para promover suas próprias carreiras políticas, como também para retribuir seus apoiadores e alcançar novos apoiadores potenciais”. (Wampler, 2004, p.44)

De acordo com Wampler (2004), o OP de Porto Alegre é considerado o mais bem sucedido do Brasil até hoje. Como resultado dos fortes vínculos da administração municipal daquela cidade com os ativistas da sociedade civil, práticas que incentivavam a delegação de autoridade foram ativamente promovidas. Entre 1989 até 2004, estudos de Wampler mostram que durante 15 anos essa delegação de poder foi mantida, além disso, todos os cidadãos interessados têm acesso a informações amplas sobre a obra, orçamento e outros dados técnicos e financeiros. Embora a implantação das obras aprovadas no OP recaia na discricionariedade do prefeito, já que aquilo que foi escolhido não tem obrigatoriamente de ser realizado, todos os compromissos baseados em decisões tomadas pelos participantes do OP de Porto Alegre foram honrados.

O OP neste município constitui um caso destacável em termos de como os processos de produção de decisão foram modificados e expandidos. Porém, os impactos continuam a ser limitados, uma vez que os resultados positivos do OP dependem de apoio intenso do governo municipal. O envolvimento dos cidadãos pode reduzir o poder do gabinete do prefeito ao longo de uma trajetória, mas o gabinete permanece como o ator político mais importante de Porto Alegre. (Wampler, 2004, p. 53)

5.2 Descrição do OP da Prefeitura de Belo Horizonte

Dados da prefeitura de Belo Horizonte (Revista Orçamento Participativo de Belo Horizonte 15 anos, 2009), mostram que em 15 anos, completados em dezembro de 2008, foram concluídas 1.000 obras no modelo do OP Regional, dentre 1.193 aprovadas no período, com recursos globais de aproximadamente de R\$ 870 milhões. Houve a participação de 374.302 moradores em assembléias e reuniões comunitárias no período. Para o biênio 2009/2010, cuja votação foi feita em 2008, foram 44 mil participantes, o maior número registrado por biênio.

Para se ter uma idéia do impacto do OP, basta dizer que, hoje, na cidade, 80% da população residem a, no máximo, 500 metros de distância de uma obra construída com recursos do Orçamento Participativo. São escolas, centros de saúde, centros culturais, áreas de lazer, moradias e, sobretudo, obras de infraestrutura que levaram desenvolvimento urbano e social a todas as regiões da cidade, principalmente aos bairros periféricos, vilas e favelas, contribuindo para a diminuição das desigualdades sociais. (Revista Orçamento Participativo de Belo Horizonte 15 anos, 2009, p.15)

Em 1995, foi criada nova modalidade dentro do modelo, o Orçamento Participativo Habitacional (OPH), destinado especificamente à definição de obras habitacionais para famílias de baixa renda. Outra variante do modelo, o Orçamento Participativo Digital, implantado em 2006, tem como prioridade obras que beneficiam toda a cidade e garantam melhorias na mobilidade urbana. Tanto o OP Habitacional, quanto o OP Digital, contam com orçamentos e projetos específicos e não serão objeto desta pesquisa. Nossa análise será focada no Orçamento Participativo original, que para efeito de diferenciação das demais

modalidades, passou a ser denominado pela prefeitura de Belo Horizonte como Orçamento Participativo Regional, ou OP Regional.

De acordo com a prefeitura, o primeiro desafio enfrentado pela administração municipal, ainda em 2003, foi definir uma metodologia de participação popular que envolvesse toda a população, a partir de regras pactuadas entre a prefeitura, gestores e técnicos do projeto e moradores. As primeiras reuniões eram realizadas em quadras de esportes, escolas, centros comunitários e igrejas em cada regional. O trabalho de convencer e envolver não se restringia ao público de moradores, mas também aos técnicos, não familiarizados com as formas de planejamento e gestão compartilhadas. “Foi necessário alterar o *modus operandi* da máquina administrativa, com diretrizes, normas e capacitação.” (Revista Orçamento Participativo de Belo Horizonte 15 anos, 2009, p.15).

De acordo com a PBH, a mobilização social tornou-se fundamental para anunciar essa nova forma de governar e estimular a participação dos cidadãos. Para isso, foi feito um levantamento das diversas lideranças existentes na região e a partir de então contatos permanentes começaram a ser feitos por meio de telefonemas, cartas e visitas, a fim de informar sobre as reuniões do OP. Nas reuniões, os moradores eram chamados a participar da escolha das obras a serem realizadas em cada regional. A princípio, foram priorizadas obras de infraestrutura e, posteriormente, à medida que essas demandas foram sendo atendidas, a população passou a eleger obras nas áreas de saúde e educação e, a partir de 2005, projetos de lazer, como áreas esportivas e culturais. Até 1998, as escolhas das obras eram feitas anualmente. A partir de então, passaram a ser definidas por biênio em cada uma das nove regiões administrativas da cidade, formadas por conjuntos de bairros e favelas.

Conforme descrito na Revista Orçamento Participativo de Belo Horizonte (2009), as obras que serão executadas no município nos dois anos subsequentes, em cada regional, são definidas em assembleias regionais. Também fica a cargo das assembleias a indicações dos representantes para integrar a Comissão Regional de Acompanhamento e Fiscalização do Orçamento Participativo, Comforça. O processo de indicação e escolha das obras se dá em quatro rodadas, realizadas após a reunião de abertura do biênio, na qual o prefeito anuncia o valor dos recursos disponíveis aos moradores e lideranças das nove regionais. Na primeira rodada, são apresentadas às comunidades as diretrizes e regras do OP e distribuídos formulários aos participantes, a fim de que indiquem as obras pleiteadas. A prefeitura recebe

os formulários e posteriormente analisa as reivindicações, considerando a viabilidade técnica e financeira dos empreendimentos indicados. A análise é entregue aos representantes de associações, que recebem também o material explicativo do OP e esclarecem as dúvidas.

A segunda rodada é realizada nas 41 sub-regiões da cidade. Cada uma das nove regionais é dividida em sub-regionais, que englobam vários bairros, vilas e favelas. Nesta etapa, os moradores de cada sub-regional pré-selecionam as obras e elegem os delegados para participar da terceira etapa, o Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias. Ao final, são selecionadas 25 obras por regional. Nesta segunda etapa, a participação das comunidades é fator decisivo, tendo em vista a disputa entre bairros para aprovação das obras que serão pré-selecionadas na regional e a indicação dos delegados para participar da etapa seguinte. Para garantir a totalidade de recursos destinados à região, existe a exigência de participação mínima de 0,5% da população da sub-região na primeira e na segunda rodada do OP. O comparecimento abaixo da cota mínima leva a uma diminuição proporcional dos recursos. Por exemplo, se o comparecimento for de 60% do mínimo exigido, a sub-região perde 40% dos seus recursos.

Na terceira rodada, denominada Caravana de Prioridades, os delegados indicados recebem a planilha com os custos das 25 obras pré-selecionadas por regional e visitam cada uma das obras. Posteriormente, é realizado o Fórum Regional para escolher 14 obras por regional, dentre as 25 pré-selecionadas. No fórum também são indicados os delegados que irão participar da Comforça – Comissão Regional de Acompanhamento e Fiscalização do Orçamento Participativo. Os integrantes da Comforça são responsáveis por acompanhar os projetos e fiscalizar a execução das obras aprovadas. Uma nova comissão deve ser eleita em cada edição do OP.

A última etapa do processo é a realização do Fórum Municipal de Prioridades Orçamentárias, no qual o prefeito recebe de representantes do Comforça o “Caderno de Empreendimentos” que lista as 14 obras a serem executadas pela administração municipal no biênio subsequente em cada regional. É considerado um momento de confraternização e comemoração das obras eleitas. Além do Comforça, a PBH estruturou o GGOP – Grupo Gerencial do Orçamento Participativo, integrado por secretários, gerentes e técnicos das secretarias de Orçamento, Planejamento e Informação; Políticas Sociais; Educação; Saúde; Fundação Municipal de Cultura e regionais. Esse grupo tem atribuição executiva e reuni-se

mensalmente, sendo responsável por monitorar e zelar para que os empreendimentos sejam executados com padrões de qualidade. (Prefeitura de Belo Horizonte, 2009). O processo de definição de obras, participação e consolidação dos empreendimentos do Orçamento Participativo, em cada biênio, se dá conforme detalhado no fluxograma a seguir:

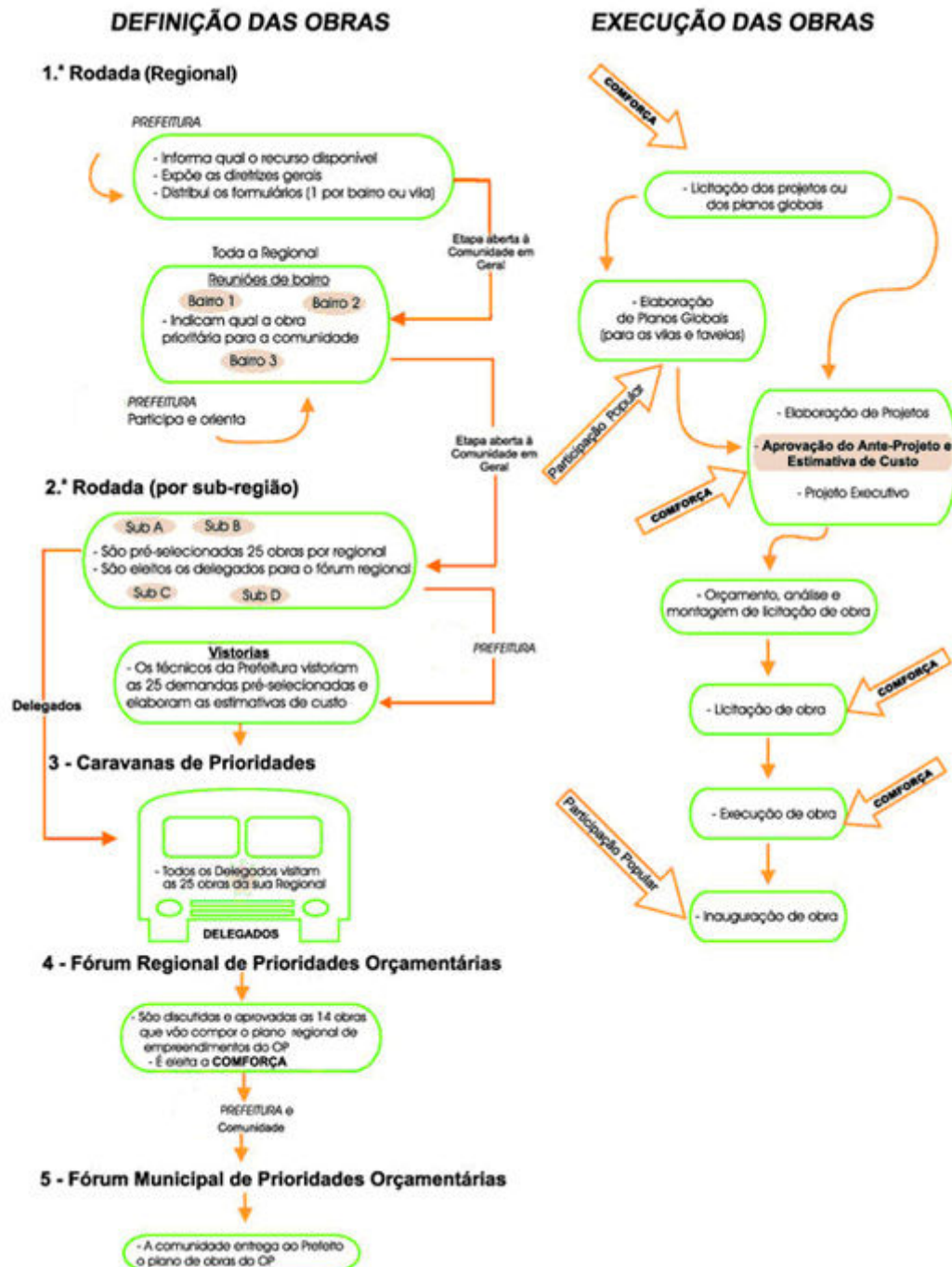


Figura 1: Fluxograma de participação e votação do OP
Fonte: Prefeitura de Belo Horizonte

Para efeito de distribuição de recursos do OP, a partir de 2001, a PBH passou a considerar a seguinte divisão espacial da cidade: nove regionais, subdivididas em 41 sub-regiões, sendo as sub-regiões subdivididas em 81 UPs. São as seguintes as nove regionais: Barreiro, Centro-Sul, Leste, Nordeste, Noroeste, Norte, Oeste, Pampulha e Venda Novas. As sub-regiões classificadas como especiais são aquelas de maior IQVU da cidade, ou seja, a de menor índice de carência (Caderno de Metodologia e Diretrizes da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2009). Em todos os períodos em que o IQVU foi calculado, especificamente em 1994, 2000 e 2006, a regional Nordeste é a que apresenta um dos menores IQVU, ficando praticamente empatada com a regional Norte, que é a de IQVU menor. A diferença do IQVU entre as duas regiões é inferior a um décimo. Já a regional Centro-Sul é a que possui o maior IQVU, conforme quadro a seguir:

Tabela 1: IQVU referente a cada regional de Belo Horizonte

REGIONAL	IQVU – 1994	IQVU - 2000	IQVU – 2006
BARREIRO	0,39	0,42	0,43
CENTRO-SUL	0,57	0,57	0,60
LESTE	0,40	0,41	0,43
NORDESTE	0,39	0,40	0,41
NOROESTE	0,42	0,43	0,45
NORTE	0,35	0,39	0,40
OESTE	0,42	0,42	0,45
PAMPULHA	0,45	0,45	0,49
VENDA NOVA	0,38	0,41	0,42

Fonte: Prefeitura de Belo Horizonte – Caderno de Diretrizes 2009-2010

De acordo com o modelo da Prefeitura de Belo Horizonte, cada regional tem previamente estabelecido um valor fixo para as obras do OP do biênio. Esse valor leva em consideração o IQVU, conforme já dito. O número de obras por regional também é limitado, sendo de no máximo 14. Porém, a definição do bairro que irá receber a obra dentro da regional é variável e depende diretamente da votação, ou seja, da participação popular, tanto para escolha das obras, quanto para indicação dos delegados, o que acontece na segunda rodada de votação do OP. Ou seja, as sub-regiões, e respectivamente os bairros que as integram, passaram a ser tomados como espaço de deliberação para definição das obras do OP. (Plano Regional de Empreendimentos do Orçamento Participativo, Prefeitura de Belo Horizonte, 2005-2006).

6. METODOLOGIA

6.1 Detalhamento e especificação da pesquisa

Neste estudo foi desenvolvida pesquisa classificada como exploratória, com delineamento de estudo de caso, para analisar as ações de comunicação implantadas pela Secretaria Municipal de Planejamento e Informação da Prefeitura de Belo Horizonte para divulgação do OP Regional, a fim de compará-las com o modelo de comunicação macro intencional, que visa à mobilização e participação social, proposto por Toro e Werneck (1996). O estudo de caso foi considerado o procedimento mais adequado para a investigação, tendo em vista tratar-se de fenômeno contemporâneo, nos quais os limites e o contexto não são claramente definidos (Yin, apud Gil, 2002).

O estudo foi focado nas ações de comunicação para divulgação do OP implantadas pela Gerência do OP Regional da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão da Prefeitura de Belo Horizonte, gestora do projeto, e ainda pela Assessoria de Comunicação da própria secretaria e dos gestores do OP nas regionais. Para tanto, foram delimitadas como objeto de estudo as regionais Centro Sul e Nordeste, respectivamente a de maior e uma das de menor IQVU (Índice de Qualidade de vida Urbana), que indica a carência de serviços e equipamentos urbanos em cada uma das nove regionais da cidade. O IQVU é utilizado pela prefeitura de Belo Horizonte como fator discricionário. Quanto mais carente e populosa a regional, de acordo com o IQVU, maior é o recurso que irá receber para as execuções das obras do OP (Plano Regional de Empreendimentos do Orçamento Participativo, Prefeitura de Belo Horizonte, 2004).

A nossa análise teve como referência os estudos de Toro e Werneck (1996) e Duarte, J. (2007), que consideram a comunicação como um fator estratégico para a mobilização social. A pesquisa buscou abranger informações sobre as ações de comunicação das duas regionais em cinco biênios (2001-2002, 2003-2004, 2005-2006, 2007-2008 e 2009-2010). O recorte de datas foi feito considerando a introdução do IQVU como fator de equidade na distribuição de recursos do OP Regional, a partir de 2001, assim como a regionalização da

cidade em áreas homogêneas, as chamadas Unidades de Planejamento (UP). A partir de então, aglomerados de vilas e favelas passaram a ser medidos como UP independentes. (Plano Regional de Empreendimentos do orçamento participativo, Prefeitura de Belo Horizonte, 2004). A opção pela Nordeste foi feita considerando o baixo índice de IQVU e o número maior de participantes no processo (como será mostrado à frente). Já a regional Centro-Sul é a que possui o maior IQVU. As regionais Nordeste e Centro-Oeste são divididas nas seguintes sub-regiões e UPs:

Regional: Centro – Sul	Regional: Nordeste
<p>Sub-região 1: Especial</p> <p>UPs: Anchieta-Sion/ Barro Preto/Belvedere/Centro/Francisco Sales/Mangabeiras/Prudente e Moraes/Santo Antônio/ São Bento-Santa Lúcia/Savassi/Serra.</p>	<p>Sub-região 1: São Paulo</p> <p>UP: São Paulo, Fernão Dias, Dom Joaquim, Eymard, Pirajá, Maria Goretti, Vila Arthur de Sá, Ipê, São Marcos, Vila Penha, Vila Ipiranga, Vila São Paulo, Vila Matadouro, Vila Maria Virgínia, Vila Guanabara, Morro dos Macacos.</p>
<p>Sub-região 2: Aglomerado Barragem</p> <p>UPs: Vila Santa Lúcia, Vila Santa Rita de Cássia, Vila Estrela, Vila Monte São José, Vila Estrela, Vila Monte São José, Vila Mala e Cuia, Vila Bandeirantes, Conjunto Santa Maria.</p>	<p>Sub-região 2: Ribeiro de Abreu</p> <p>UP: Ribeiro de Abreu, Conj. Habitacional Paulo VI, Conjunto Ribeiro de Abreu, Antônio Ribeiro de Abreu</p>
<p>Sub-região 3: Aglomerado Serra</p> <p>UPs: Vila Marçola, Vila Nossa Senhora da Conceição, Vila Nossa Senhora Aparecida, Vila Fátima, Vila Cafezal, Vila Novo São Lucas, Vila Acaba Mundo, Vila Fumec, Vila Santa Isabel, Vila Pindura Saia.</p>	<p>Sub-região 3: Belmonte</p> <p>UPs: Dom Silvério, São Gabriel, Vila São Gabriel, Vila São Gabriel Jacuí, Nazaré, Agl. Beira Linha, Vila Grotinha, Parque Belmonte, Vila do Sol, Vila Boa Esperança, Ouro Minas, São Dimas, Vila Três Marias.</p>
	<p>Sub-região 4: Cachoeirinha/Concórdia</p> <p>UP: Santa Cruz, Cachoeirinha, Vila da Paz, Nova Cachoeirinha IV, Vila Humaitá, Vila São Sebastião, Lagoinha, Vila do Pombal, Vila Tiradentes,</p>

	Concórdia
	Sub-região 5: Capitão Eduardo/Gorduras Sub-região 5: Zona Rural (leste do Onça), Capitão Eduardo, Conj. Habitacional Capitão Eduardo, Beija Flor, Vila Brasília, Gorduras, Jardim Vitória, Vila Maria, Goiânia, Bela Vitória, Pousada Santo Antônio, Vila Mirtes.
	Sub 6 (especial): Cristiano Machado UPs: Palmares, Ipiranga, União, Cidade Nova, Renascença, Nova Floresta, Bairro da Graça, Silveira.

Quadro 5: Regionais Centro- Sul e Nordeste – Detalhamento das sub-regiões e Unidades de Planejamento (UPs)

Plano Regional de Empreendimentos da PBH: OP 2010/2002

Além da análise das ações de comunicação nas regionais Centro-Sul e Nordeste, em cada um dos cinco biênios definidos, foi considerado o número de participantes por sub-região. A coleta de dados foi feita por meio de análise de documentos e pesquisas de campo. Dados da Prefeitura de Belo Horizonte apresentam indicadores de participação global nas votações do OP regional nos biênios que compõem a amostra, assim como a participação específica nas regionais Centro-Sul e Nordeste, como mostrada nos quadros a seguir:

Tabela 2: Participação geral no Orçamento Participativo – OP Regional (2001-2010)

OP 2001-2002	43.350
OP 2003-2004	30.479
OP 2005-2006	38.302
OP 2007-2008	34.643
OP 2009-2010	44.000

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação da PBH

Os dados mostram que a participação sofreu oscilações nos últimos cinco anos. A participação contabilizada em 2009-2010, a maior registrada até agora, é pouco superior à registrada em 2001-2002. No intervalo entre esses biênios, houve queda na participação, mas a prefeitura de Belo Horizonte não tem nenhum estudo que especifique exatamente o que interferiu nesse processo. A gerente geral do OP, na entrevista, sugere que a oscilação pode ser justificada pela falta de interesse da população, falta de credibilidade no processo e até por impacto das ações de comunicação. Os dados a seguir mostram a participação por regional.

Tabela 3- Participação no Orçamento Participativo regional por regional (2001-2010)

Ano do OP	2001-2002	2003-2004	2005-2006	2007-2008	2009-2010
Barreiro	4.809	3.879	6.854	6.303	5.292
Centro-Sul	1.774	1.212	1.230	1.799	2.975
Leste	3.541	4.626	4.862	4.635	4.152
Nordeste	4.388	4.717	4.561	2.648	3.131
Noroeste	4.749	3.991	4.706	3.825	5.710
Norte	1.797	3.120	3.377	2.619	2.666
Oeste	3.069	1.996	2.287	1.748	3.384
Pampulha	2.216	1.254	1.458	1.485	1.813
Venda Nova	4.943	3.329	4.356	4.297	3.863
Total	44.350	30.479	38.302	34.643	44.000

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação da PBH

A regional Centro-Sul é a de maior IQVU no biênio 2001/2002 chegou a registrar o número de participante bem próximo do registrado na regional Norte, que tem menor IQVU. Em 2009-2010, chegou a superar a Norte em número de participantes. Já a regional Nordeste, que tem o IQVU praticamente empatado com a regional Norte, sempre registrou participação destacada, mas veio perdendo em número de participantes a partir de 2007-2008. A

distribuição de recursos não leva em consideração o número de participantes, mas o IQVU de cada região, como mostrado a seguir.

Tabela 4: Recursos aprovados por biênio na regional Nordeste

2001/2002	R\$ 7.351.000,00
2003/2004	R\$ 9.319.866,00
2005/2006	R\$ 9.972.864,00
2007/2008	R\$ 11.219.172,00
2009/2010	R\$ 16.883.060,00
TOTAL	R\$ 54.745.962,00

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação da PBH

O IQVU da regional Nordeste é um dos mais baixos, ficando praticamente empatado com a regional Norte. Já a Centro-Sul é a que recebe, dentre todas, o menor volume de recursos, exatamente por ser uma região onde as condições de vida são consideradas superiores.

Tabela 5: Recursos aprovados por biênio na regional Centro-Sul

2001/2002	R\$ 6.488.349,37
2003/2004	R\$ 6.721.280,00
2005/2006	R\$ 7.152.595,00
2007/2008	R\$ 7.422.208,00
2009/2010	R\$ 10.000.723,00
TOTAL	R\$ 37.785.155,37

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação da PBH

6.2 Perfis sócios demográficos das regionais analisadas

6.2.1 Regional Centro-Sul

De acordo com o senso do demográfico do IBGE de 2000, a população da regional Centro-Sul é de 251.946 habitantes, sendo 55,15% de mulheres. Da população total, a faixa etária predominante é de 19 a 44 anos. Da população Economicamente Ativa (PEA) masculina, a faixa salarial predominante está acima de 20 salários mínimos (42,90%), enquanto que a segunda faixa é de 05 a 10 salários mínimos (12,88%). A maior parte dessa população pertence às classes A e B, respectivamente. Já em relação à população Economicamente Ativa (PEA) feminina, a faixa salarial predominante é de 05 a 10 salários mínimos (22,37%), enquanto que a segunda faixa está acima de 20 salários mínimos (18,62%). Assim, a maior parte dessa população pertence às classes B e A, respectivamente

6.2.2 Regional Nordeste

A regional Nordeste apresenta um total de 268.253 habitantes, sendo 52,51% deste constituído por mulheres. De toda a população da regional, a faixa etária predominante é de 19 a 44 anos, equivalente a 68,35%, sendo 47,35% homens e 52,65% mulheres. Da população Economicamente Ativa (PEA) masculina, a faixa salarial predominante é de 05 a 10 salários mínimos (19,61%), enquanto que a segunda faixa é de 03 a 05 salários mínimos (17,60%). Assim, a maior parte dessa população pertence às classes C e D, respectivamente. Já em relação à população Economicamente Ativa (PEA) feminina, a faixa salarial predominante é de 01 a 02 salários mínimos (22,62%), enquanto que a segunda faixa é de meio a 01 salário mínimo (22,08%). Assim, a maior parte dessa população pertence à classe E.

6.3 Modelo de análise das pesquisas

De acordo com Gil (2002), pesquisas exploratórias têm como finalidade proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito. Para isso, a análise das estratégias de comunicação foi embasada em classificações sugeridas por Duarte, J. (2007) e Toro e Werneck (1996), descritas no Capítulo 4. Considerando o tipo de instrumento utilizado, os autores estabelecem as seguintes tipologias: Comunicação de Massa (veículos de grande alcance: mídia impressa e eletrônica), Comunicação Segmentada (meios dirigidos, de curto ou médio alcance: publicações, campanhas e peças publicitárias e Comunicação Direta (contato face a face como reuniões ou interação via internet, telefone, entre outros). A classificação permite analisar o alcance de cada tipo de comunicação, bem como o resultado possível e riscos, tendo em vista os instrumentos utilizados em relação ao público a ser atingido, denominado de atores.

Os atores são caracterizados pelo papel que desempenham no processo de comunicação com vistas à mobilização em modelos de gestão pública que demandam participação, como é o caso do OP da Prefeitura de Belo Horizonte. Toro e Werneck (1996) apresentam três classificações para os atores: produtor social, que é representado pela instituição que conta com legitimidade para promover a ação de comunicação e mobilização; reeditor social, pessoa que, por seu papel ou posição social, tem legitimidade para criar sentido e retransmitir a mensagem; e o editor é aquele que interpreta, elabora e divulga a mensagem, ação específica de profissionais da comunicação. Embasados nas classificações, foi possível constituir um parâmetro de análise empregado na avaliação das estratégias e instrumentos de comunicação da Prefeitura de Belo Horizonte para o OP Regional, conforme sintetizado no quadro a seguir:

Atores Alvo	Classificação da Comunicação	Eesultados pretendidos
Definir atores nos processos, de acordo com o papel que representam, considerando as classificações de Produtor Social, Reeditor e Editor, definidas por Toro (1997).	Classificar o tipo de comunicação adotado para cada ator, considerando a adequação às tipologias de comunicação de massa, comunicação segmentada e comunicação direta, de acordo com Duarte, J. (2007).	Analisar a adequação dos atores às tipologias e resultados pretendidos e os riscos, considerando os parâmetros propostos como instrumentos de informação (institucional) e de diálogo (cooperação).

Quadro 6: Referências para análise das estratégias de comunicação

Fonte: Adaptado de Toro e Werneck (1996) e Duarte, J. (2007)

A relevância deste estudo está em verificar como os instrumentos e ações de comunicação contribuem de fato para a mobilização dos cidadãos e estímulo à participação, tendo em vista que um dos grandes desafios do modelo de Orçamento Participativo, de acordo com Dagnino (2002), está em assegurar a representatividade dos cidadãos na arena pública. Tanto que a autora associa a representatividade à efetiva partilha do poder na negociação do Estado, sendo o número de participantes do OP o principal indicador de eficácia do modelo.

6.4 Amostras pesquisadas

Para levantamento das ações e instrumentos de comunicação adotados em cada um dos biênios pesquisados, optamos pela realização de entrevistas. Dentre as técnicas padronizadas para coleta de dados, a entrevista é considerada para Marconi e Lakatos (2007) como um instrumento por excelência da investigação social. Trata-se de uma conversação efetuada face a face, de maneira metódica, proporcionando ao entrevistador as informações necessárias. Entre aspectos favoráveis e limitadores dessa técnica de coleta de dados, consideramos que os favoráveis prevaleceram na pesquisa em questão, por permitir “determinação de opiniões

sobre os fatos”, “descoberta dos planos de ação” e “conduta atual ou do passado”. (Marconi e Lakatos, 2007, p.198).

O universo pesquisado envolveu a Secretaria Municipal de Planejamento e Informação da Prefeitura de Belo Horizonte, que é gestora do projeto; as regionais Centro-Sul e Nordeste e lideranças comunitárias, sendo um representante de cada sub-região que compõe as regionais: três da Regional Centro-Sul e seis da Regional Nordeste. No total, foram feitas três entrevistas semi-estruturadas focalizadas: com a gerente do OP da Secretaria Municipal de Planejamento e Informação; gerente do OP da regional Nordeste e assessor de Comunicação da Secretaria Municipal de Planejamento e Informação. Entrevista não estrutura focalizada é aquela em que o entrevistador tem liberdade para explorar a questão, baseado em roteiro de tópicos relativos ao problema. É uma forma de explorar mais amplamente o assunto, com questões abertas. (Marconi e Lakatos, 2007).

Ao gerente da regional Centro-Sul foi aplicado um questionário, via e-mail, já que o mesmo não pode participar pessoalmente da pesquisa. Como as respostas carecem de aprofundamento, não foram consideradas para a elaboração deste estudo. Foram aplicados aos líderes comunitários nove questionários estruturados, com roteiro de perguntas seguido rigorosamente pelo entrevistador, a fim de garantir respostas às mesmas perguntas, facilitando a comparação. Indicamos o questionário como instrumento adequado para coleta de dados junto aos líderes, por tratar-se de pessoas de formações diversas e desconhecidas, garantindo, assim, a padronização das percepções. A opção pelos líderes foi feita com base no papel que desempenham como representantes da população das regiões pesquisadas. Consideramos líderes os representantes da comunidade que exercem papel de interlocução junto à prefeitura para efeito de mobilização e divulgação do Orçamento Participativo. Como a aplicação dos questionários junto aos líderes da regional Nordeste foi feita em uma reunião, foi possível também colher informações a partir de depoimentos orais espontâneos, todos gravados com autorização dos presentes, momento em que o pesquisador se manteve como observador.

6.4.1 Descrição da Amostra

A- Gerente de OP da Secretaria Municipal de Planejamento e Informação:

Possui as atribuições de coordenar todo o processo de OP em Belo Horizonte, reportando-se diretamente ao secretário adjunto de Planejamento, que responde pelo resultado do programa.

B- Gestor do OP da regional Nordeste:

Os gerentes do OP são responsáveis por implantar o OP nas regionais e promover a interlocução com os líderes comunitários das sub-regiões. Eles têm autonomia na relação com a comunidade e respondem pelo resultado de participação.

C - Assessora de Comunicação da Secretaria Municipal de Planejamento e Informação

Profissional que responde pelos projetos de comunicação da Secretaria Municipal de Planejamento e Informação da Prefeitura de Belo Horizonte. É a responsável pela interlocução entre a secretaria e a Assessoria de Comunicação da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (Ascom Central), que é o setor responsável por definir e coordenar toda a estratégia de comunicação da administração municipal.

6.4.1.4 Líderes comunitários de cada UP

Pessoa da comunidade que possui posição de liderança, sendo interlocutor legitimado pela administração municipal para efeitos de divulgação e mobilização social nas rodadas do OP. A indicação do líder para a pesquisa está baseada em critério de representatividade apontada por Gil (2002) como fundamental para definição da amostra. Foi entrevistado um

representante de cada sub-regional que integra as regionais Centro-Sul e Nordeste, perfazendo um total de nove questionários.

6.5 Detalhamento das entrevistas e questionários

6.5.1 Entrevistas não estruturadas

As entrevistas aplicadas à gerente de Comunicação da Secretaria Municipal de Planejamento e Informação, à assessora de Comunicação da Secretária Municipal de Planejamento e Informação e ao gerente da regional Nordeste, tiveram como objetivo identificar quais as estratégias de mobilização e comunicação utilizadas, público alvo, instrumentos e conteúdos de divulgação de massa, publicações dirigidas, instrumentos e ações de mobilização direta e indireta da comunidade em cada biênio analisado.

6.5.2 Entrevistas estruturadas

Aplicadas aos nove líderes representantes das nove sub-regiões que integram as regionais Centro-Sul e Nordeste. O objetivo foi identificar o alcance das estratégias, na visão dos receptores, e como as informações são repassadas à comunidade, relação com a prefeitura e posicionamento junto à comunidade, já que os líderes comunitários assumem o papel de emissor na relação com os moradores locais.

6.5.3 Pesquisa Documental

Consistiu na análise dos Cadernos de Diretrizes do Orçamento Participativo, publicados a cada biênio pela Prefeitura de Belo Horizonte, e ainda avaliação do site e Jornal do OP. Para Gil (2002) as vantagens da pesquisa documental são a obtenção de dados importantes até do ponto de vista histórico e comparativo, que contribuem para o entendimento do tema.

6.5.4 Pesquisa Bibliográfica

Revisão de estudos e estado da arte nos campos da gestão pública, gestão da informação, comunicação, democracia e participação social. O objetivo foi de embasar a análise dos materiais e dados coletados. Gil (2002) aponta esse tipo de pesquisa como fundamental para investigar uma gama de fenômenos ampla, especialmente quando o problema a ser pesquisado requer dados dispersos no espaço e no tempo.

7- APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA

7.1 A comunicação do Orçamento Participativo de Belo Horizonte: instrumentos e ações aplicados ao modelo de comunicação macro intencional

A investigação sobre processos comunicacionais, conforme apontado por França (2001), suscita múltiplos olhares e recortes, dado ao desenvolvimento de novas práticas e avanços tecnológicos. Hohlfedt (2001) considera que a comunicação, de forma mais objetiva, pode ser tratada como troca de mensagens em qualquer contexto e assume uma série de funções como informar, constituir consenso de opinião, persuadir ou convencer, entre outras. Partindo do conceito dos dois autores vamos considerar que são instrumentos e ações de comunicação todas as formas de interação e troca de informações formais e informais adotadas pela prefeitura nos últimos cinco biênios, com o objetivo de informar os moradores sobre a existência do OP, chamá-los a participar das rodadas nas quais deverão escolher as obras por sub-região, eleger os delegados, assim como os membros do Conforça. O desafio é convencer a comunidade sobre a importância de se fazer presente e exercer a cidadania por meio do voto. Além disso, a garantia da totalidade dos recursos destinados à sub-região depende diretamente da participação. A presença mínima exigida é de 0,5% da população da na primeira e na segunda rodada do OP.

Para cumprir esse papel, nos últimos cinco biênios foram usados basicamente os seguintes instrumentos e ações de comunicação com a comunidade: o Portal do OP, o Jornal do OP, anúncios publicitários, divulgação espontânea na imprensa (em forma de notícia), cartas, faixas, carros de som (esporadicamente), panfletos, telefonemas, reuniões entre os líderes e o gerente regional. O Portal do OP é visto pelos gestores do projeto como o principal instrumento inovador dos últimos anos, tendo contribuído para tornar o processo mais conhecido. O portal foi lançado em 2006, a partir da implantação do OP Digital, e proporcionou mais visibilidade ao processo, mas os gestores observam que a maioria da população não faz distinção entre os dois tipos de Orçamento Participativo – OP Regional e

OP Digital. Na visão dos gestores, o mais conhecido é o OP Digital, que contou com ampla divulgação quando do seu lançamento, inclusive com campanha publicitária em rádio, TV e jornais impressos. Especificamente para o OP Regional, o que houve de novo nos últimos biênios foi a elaboração do Jornal do OP, a partir de 2009. O jornal é produzido a cada dois meses, em formato cartaz e com diferenciação de conteúdos por regional. É afixado em pontos considerados estratégicos nas comunidades, como farmácias e escolas. O número de exemplares é fixo por regional. São 200 para distribuir por todos os bairros integrantes. O Jornal do OP é apontado pela prefeitura como o instrumento primordial de prestação de contas à comunidade por apresentar seções sobre o andamento das obras, depoimentos dos cidadãos e um organograma com o prazo de execução das obras aprovadas.

As reuniões promovidas periodicamente pelas regionais constituem a principal iniciativa de relacionamento e convencimento dos líderes comunitários que, por sua vez, são os multiplicadores de informações, a partir daquilo que é repassado pelo gerente de cada regional nesses encontros. Assim, o gerente se torna o principal interlocutor entre a prefeitura e os representantes da comunidade. Nessas reuniões o calendário de etapas do OP é apresentado, são esclarecidos os possíveis atrasos nos prazos de execução das obras e outros impedimentos que tenham provocado o descumprimento do cronograma. As reuniões são abertas a toda comunidade, porém o convite é feito exclusivamente aos líderes, por telefone ou outras formas de contato direto. Os gestores acreditam que o contato face a face é o mais eficaz quando se trata de informar e mobilizar as comunidades.

Para favorecer a nossa análise, vamos classificar os instrumentos e ações de comunicação, bem como os atores, no modelo de comunicação macro intencional, proposto por Toro e Werneck (1996) e adaptado por Duarte (2007). Neste modelo, o produtor social é representado pela instituição que conta com legitimidade para promover a ação de comunicação e mobilização, no caso do OP podemos considerar sendo este o papel da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, representada pela gerência geral do OP e pela assessoria de comunicação da secretaria de Planejamento e Informação; o reeditor social é a pessoa que, por seu papel ou posição social, tem legitimidade para criar sentido e retransmitir a mensagem, neste caso, se encaixam os líderes comunitários, que são intermediários na relação entre a prefeitura e a comunidade; e editor é aquele que interpreta, elabora e divulga a

mensagem, ação específica de profissionais da comunicação, segundo o autor, que tanto pode ser a mídia de grande alcance (rádio, jornal, TV), quanto os jornais de bairro.

Não existe um histórico das ações e instrumentos de comunicação adotados pela Secretaria Municipal de Planejamento e Informação para o OP e também não há nenhum tipo de planejamento estratégico formal da comunicação e nem prática de mensuração de resultados. Assim, não poderemos fazer avaliação respaldada em documentos. Também não será possível considerar separadamente os biênios compreendidos entre os anos de 2001 e 2010, conforme era a proposta deste trabalho. Portanto, na nossa análise vamos considerar exclusivamente as informações colhidas nas entrevistas e questionários. Foi possível constituir o seguinte quadro que sintetiza o estudo de caso nos modelos da comunicação macro intencional:

Atores envolvidos no processo	Classificação do tipo de Comunicação utilizada	Público Alvo e riscos
<p>Produtor Social: Prefeitura de Belo Horizonte (representada pela Secretaria Municipal de Planejamento e Informação)</p>	<p>Comunicação de massa/ instrumentos e ações atuais: anúncio em jornais populares, especificamente Aqui e Super; anúncio na rádio Itatiaia; divulgação de notícias na mídia, por meio de assessoria de imprensa (trata-se de ação que visa à divulgação espontânea de notícias sobre o assunto pela imprensa, a partir do interesse por parte do veículo. Neste caso é enviado um release, texto técnico informativo, e</p>	<p>Público alvo: população de Belo Horizonte.</p> <p>Risco: informação restrita, não havendo garantia de chegar ao público alvo.</p>

		atendidas às demandas por informações e entrevistas feitas pelos jornalistas).	
Produtor Social: Prefeitura de Belo Horizonte (representada pela Secretaria Municipal de Planejamento e Informação):	Comunicação segmentada: Portal do OP, Jornal do OP (formato cartaz, produzido especificamente por regional, com notícias também específicas); panfletos; faixas; carros de som	Público alvo: moradores de cada uma das nove regionais Risco: informação não ser vista, não ser compreendida ou não conseguir despertar interesse ou mesmo não motivar a ação esperada (participação) por parte do público alvo;	
Produtor Social: Prefeitura de Belo Horizonte (representada pelo gerente Regional do OP)	Comunicação Direta: Reuniões; cartas; telefonemas; presença na comunidade e nas obras; atendimento direto aos líderes.	Público Alvo: líderes comunitários Risco: não motivar, não ter garantia de disseminação da informação de maneira correta.	

<p>Reeditor Social: Líder Comunitário</p>	<p>Comunicação Direta: Visitas domiciliares; divulgação em reuniões públicas, como igrejas; uso de cartazes produzidos de próprio punho.</p>	<p>Público Alvo: moradores da comunidade</p> <p>Risco: Repassar informações truncadas, não conseguir responder prontamente os questionamentos, não ter credibilidade no papel, não sensibilizar e nem conseguir gerar participação.</p>
<p>Editor Social: veículos da mídia de massas/jornais de bairro</p>	<p>Comunicação de Massa: Divulgação espontânea pela mídia das notícias sobre o OP. Depende de estímulo e intermediação por parte da Assessoria de Comunicação da Secretaria Municipal de Planejamento e Informação.</p>	<p>Público Alvo: Sociedade em geral</p> <p>Risco: utilizar enfoque ou linguagem inadequada, divulgar informação distorcida, não dá importância ao assunto ou ignorá-lo.</p>

Quadro 7: Análise da Comunicação do OP da Prefeitura de Belo Horizonte nos modelos de Toro e Werneck (1996) e Duarte (2007)

Fonte: Adaptado de Toro e Werneck (1996) e Duarte, J. (2007)

De acordo com Duarte, J. (2007), os instrumentos de diálogo são os que estabelecem instâncias de cooperação, consenso e interação. Podemos verificar no Quadro 7 que os instrumentos de diálogo, ou comunicação direta, no caso do OP de Belo Horizonte são

restritos. Além disso, são direcionados apenas aos líderes comunitários, quando o ideal seria atingir à população diretamente, para não ficar dependente de intermediários que podem ou não repassar a informação, ou mesmo transferir de maneira distorcida, ainda que não deliberadamente. Pesquisa que realizamos junto aos líderes comunitários, e que será apresentada na próxima seção, mostra que eles dependem de se sentirem motivados e convencidos sobre a importância e seriedade do processo para replicar a informação à população. Por outro lado, a população precisa acreditar no papel de interlocutor do líder para ter confiança no processo e agir. O risco de distorção seria minimizado ao estender esses instrumentos de comunicação direta à população de interesse, e não unicamente ao líder comunitário.

Quanto aos instrumentos de comunicação segmentada, o jornal do OP e os panfletos são os que atingem mais diretamente as comunidades. Cada regional possui um jornal do OP específico, o que é muito positivo para chamar a atenção e atrair a leitura. No entanto, a tiragem é de 200 jornais por regional, o que não é suficiente para cobrir toda a extensão dos bairros. A regional Nordeste, por exemplo, por possuir 63 bairros, recebe em média três jornais por bairro. Já a regional Centro Sul possui 32 bairros, uma média de seis por bairro. O ideal seria analisar a extensão geográfica de cada bairro, o fluxo populacional, os locais importantes de afixação dos jornais e assim definir tiragens diferenciadas, de acordo com a necessidade de cada localidade. Da mesma forma, a periodicidade do jornal do OP, que atualmente é bimestral, precisa ser repensada. Como se trata de um jornal no formato de cartaz, cuja leitura é rápida, e é afixado em local de grande trânsito de pessoas na comunidade, é preciso que a atualização do conteúdo seja mais dinâmica, para manter o nível de atenção dos moradores da comunidade. O ideal é adotar periodicidade menor, com possibilidade de interação com o cidadão, a fim atrair novos leitores.

O panfleto, por sua vez, também cumpre o papel de informar e, como é produzido somente quando existe a necessidade de divulgar informações novas, trata-se de um instrumento capaz de despertar o interesse da comunidade, além de ser mais fácil de ser distribuído, utilizando pontos públicos da própria prefeitura, de comércio e outros. Carros de som e faixas contribuem ainda para o chamamento da comunidade, especialmente por serem usados especificamente às vésperas das rodadas de OP.

O site é outro instrumento de comunicação segmentada que cumpre função importante. No entanto, seu alcance é restrito e não atinge diretamente o público de comunidades carentes. O uso prioritário do site como veículo de comunicação do OP, o que foi feito pela prefeitura desde 2006, com o lançamento do OP Digital, pode justificar porque houve crescimento de participação na regional Centro-Sul e redução na regional Nordeste, tendo em vista que o acesso ao meio digital ainda é restrito a pessoas de maior poder aquisitivo. Não foram identificadas outras ações de comunicação segmentadas para o OP Regional que poderiam ter efeito de sensibilização, como campanhas publicitárias – estas são feitas de maneira esporádica, dependendo do interesse político da administração municipal. Ou mesmo divulgação em arenas públicas ou até a promoção de eventos em locais de grande circulação de pessoas, como escolas e postos de saúde. Houve, nas entrevistas, sugestão de um evento de inauguração das obras com a presença do prefeito.

Em relação à comunicação de massa do OP Regional de Belo Horizonte, atualmente são divulgados anúncios em dois jornais – Aqui e Super – e em uma rádio, a Itatiaia. Para os demais jornais, rádios e emissoras de televisão são distribuídos informativos técnicos (releases) e depende do veículo considerar aquela informação importante para transformá-la em notícia. Podemos considerar, portanto, que a função desse tipo de comunicação, neste caso, é limitada, já que os anúncios se restringem a veículos de perfil popular, que têm alcance específico e não atingem a todas as classes sociais da população de Belo Horizonte. A divulgação de notícias espontâneas pela imprensa, por sua vez, fica dependente do convencimento do jornalista, e não foi identificada nenhuma ação mais efetiva no sentido de mostrar a esse público a relevância do OP como instrumento de política pública e a importância da participação popular, a fim de promover a adesão da mídia para o projeto.

Não podemos pretender que a comunicação de massa atinja a todos os públicos de interesse e produza efeitos de motivação. Pelo contrário. Quanto maior a cobertura (comunicação massiva), menor a possibilidade de criar modificações estáveis (efetividade), segundo o modelo de comunicação macro intencional. Porém, a divulgação nos meios de comunicação de massa é fundamental para produzir visibilidade sobre o assunto e dar legitimidade ao processo e seus atores. Por exemplo, ao conseguir mostrar publicamente o papel que os líderes desempenham na comunidade, esses participantes poderão sentir-se motivados e ainda servirão como exemplo para outros líderes. Na opinião dos líderes

comunitários, falta visibilidade pública para o papel que desempenhem de interlocutor com a comunidade, por isso há insatisfação com as iniciativas de comunicação adotadas, conforme pode ser verificado na próxima seção.

7.2 Questionários aplicados aos líderes comunitários: impactos da comunicação na visão dos receptores

Não encontramos diferenciação significativa nas respostas dos questionários aplicados aos líderes das regionais Centro-Sul e Nordeste. Ainda assim, apresentamos separadamente a mensuração dos resultados, que mostram os posicionamentos de três participantes da regional Centro-Sul e seis da regional Nordeste, cada um representando uma das sub-regiões integrantes das respectivas regionais. Veja gráfico:

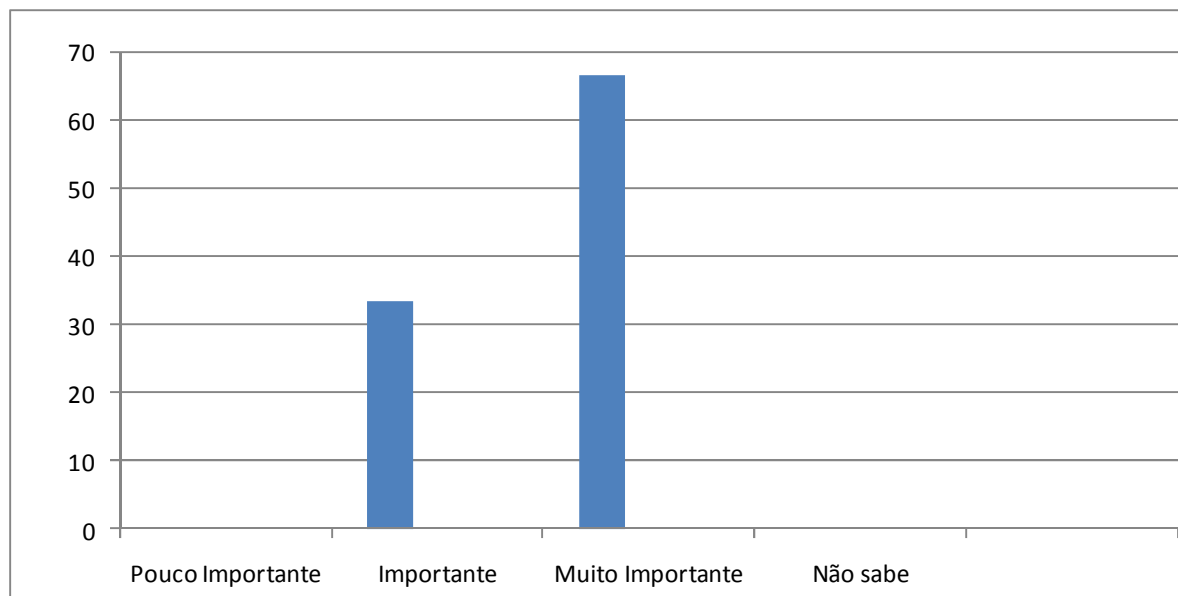


Figura 2: Participação da comunidade da regional Centro-Sul nas rodadas do OP
Fonte: Entrevista com líderes comunitários

No que se refere à participação dos moradores locais nas rodadas de Orçamento Participativo, a maioria dos respondentes da regional Centro-Sul considera que é uma iniciativa *Importante* (33,3%) ou *Muito Importante* (66,6%). O mesmo foi registrado na regional Nordeste, onde 100% dos respondentes avaliaram como *Muito Importante* a participação, o que demonstra conscientização sobre a relevância social do processo.:

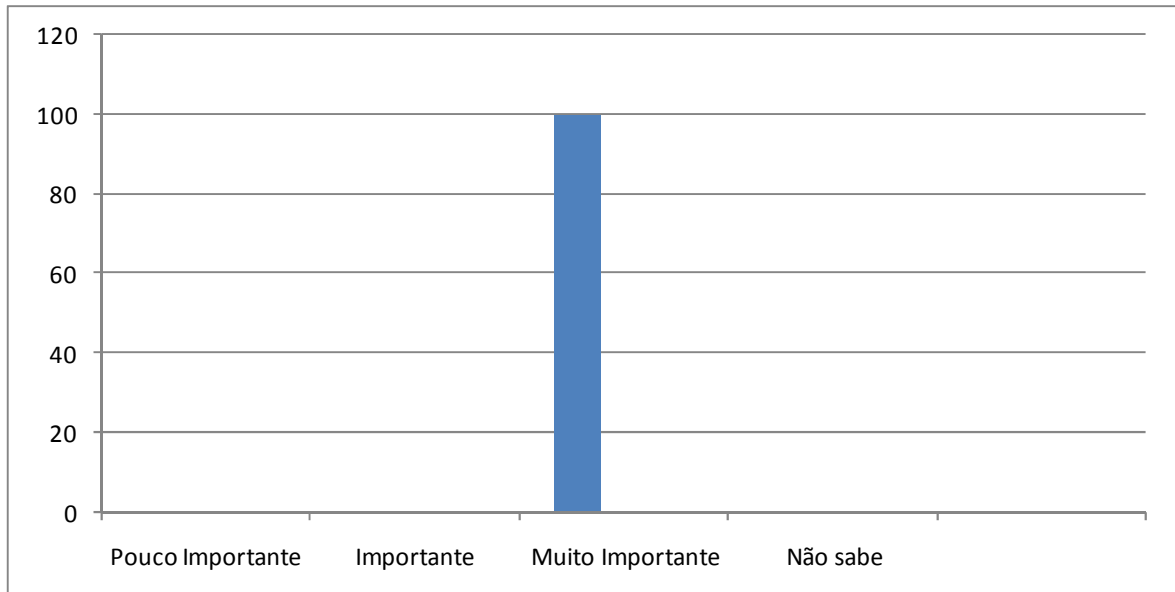


Figura 3: Participação da comunidade da regional Nordeste nas rodadas do OP
Fonte: Entrevista com líderes comunitários

A análise dos questionários mostra ainda que no que se refere ao estímulo à participação, as respostas vão de um extremo a outro na regional Centro-Sul, sendo que 33,3% acredita que a comunidade está *Muito Estimulada* e 66,6% acha que está *Pouco Estimulada*:

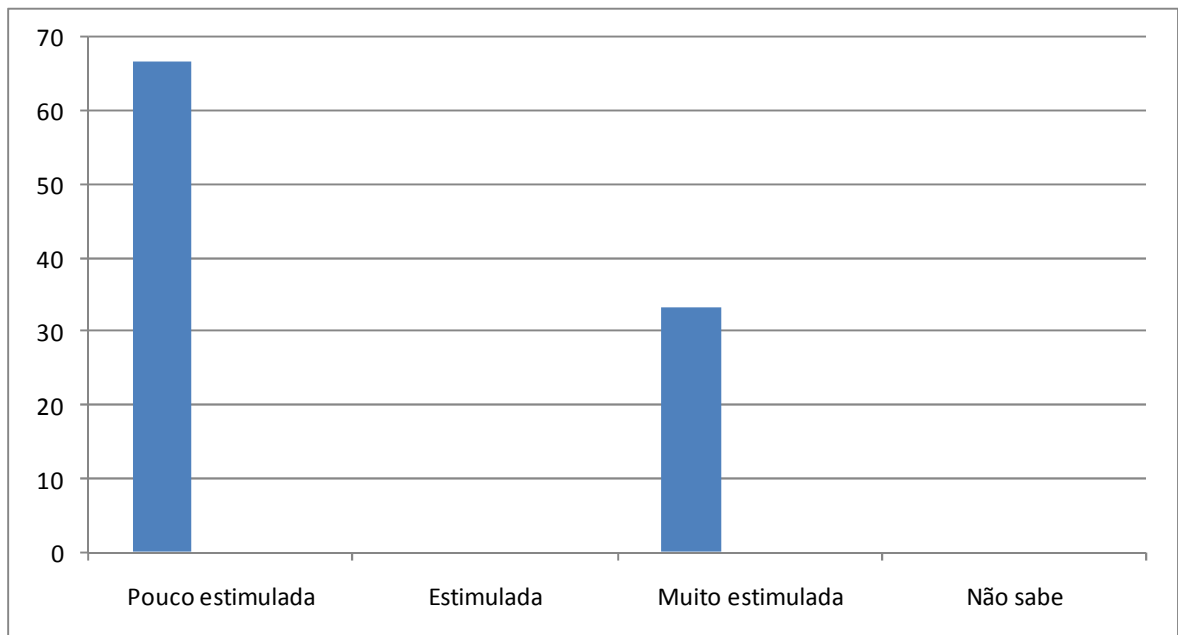


Figura 4: Estímulo para a participação – percepção de líderes da Centro-Sul
 Fonte: Entrevista com líderes comunitários

Já na regional Nordeste, a maioria (83,3%), também acredita que a comunidade está *Pouco Estimulada* a participar, enquanto para 16,6% esta *Estimulada*.

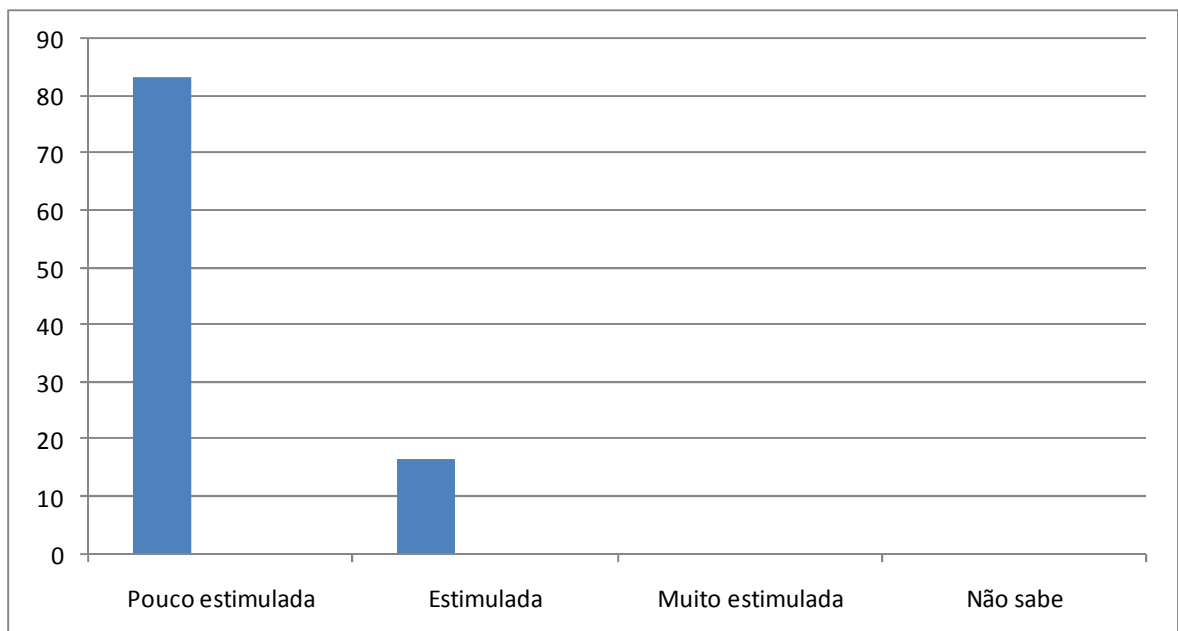


Figura 5: Estímulo para a participação – percepção de líderes da Nordeste
 Fonte: Entrevista com líderes comunitários

Quanto às formas de divulgação adotadas pela prefeitura para informar sobre as rodadas do OP, para a maioria da Centro-Sul são *Eficientes* (66,6%) e *Muito Eficientes* (33,3%):

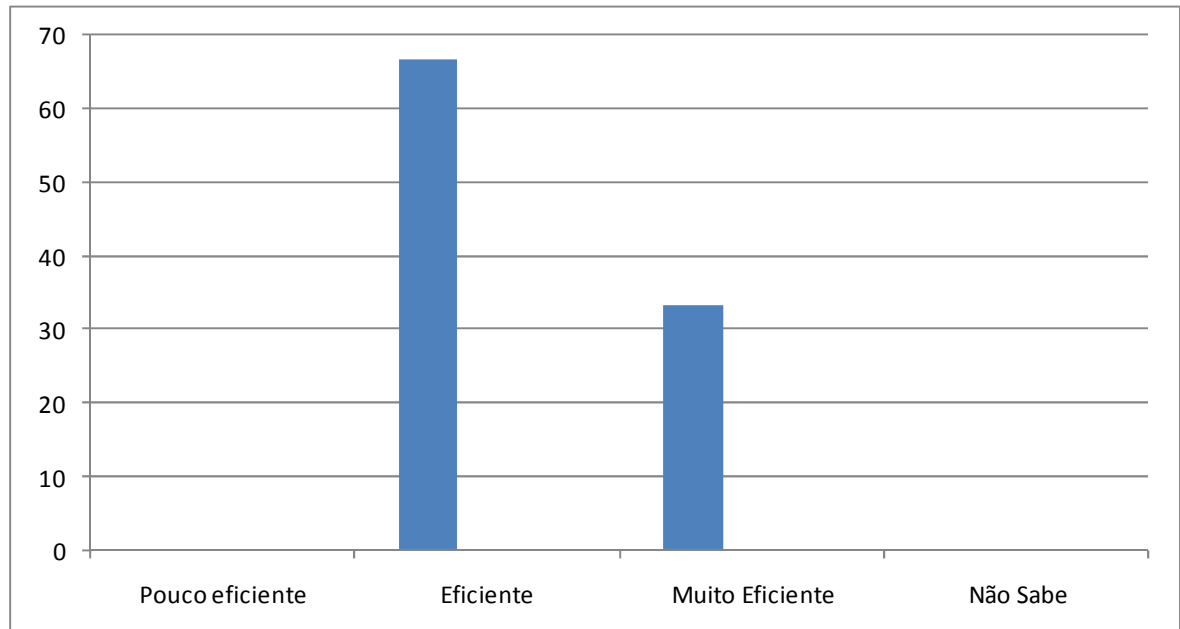


Figura 6: Eficiência das formas de divulgação – líderes da Centro-Sul
Fonte: Entrevista com líderes comunitários

Na regional Nordeste, enquanto metade acha *Muito Eficiente*, 33,3% acha *Pouco eficiente* e apenas 16,6% acha *Eficiente*

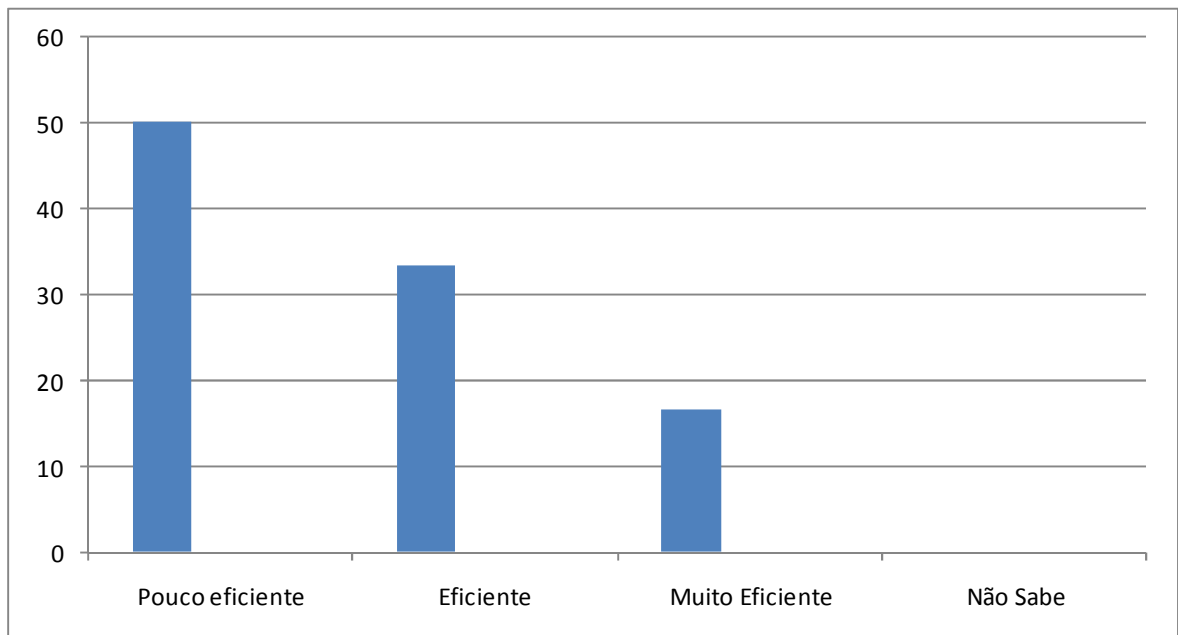


Figura 7: Eficiência das formas de divulgação – líderes da Nordeste
 Fonte: Entrevista com líderes comunitários

Ao avaliar se as formas de divulgação são suficientes, além de informar, para motivar a comunidade a participar, a maioria da regional Centro-Sul considera que são *Motivadoras*:

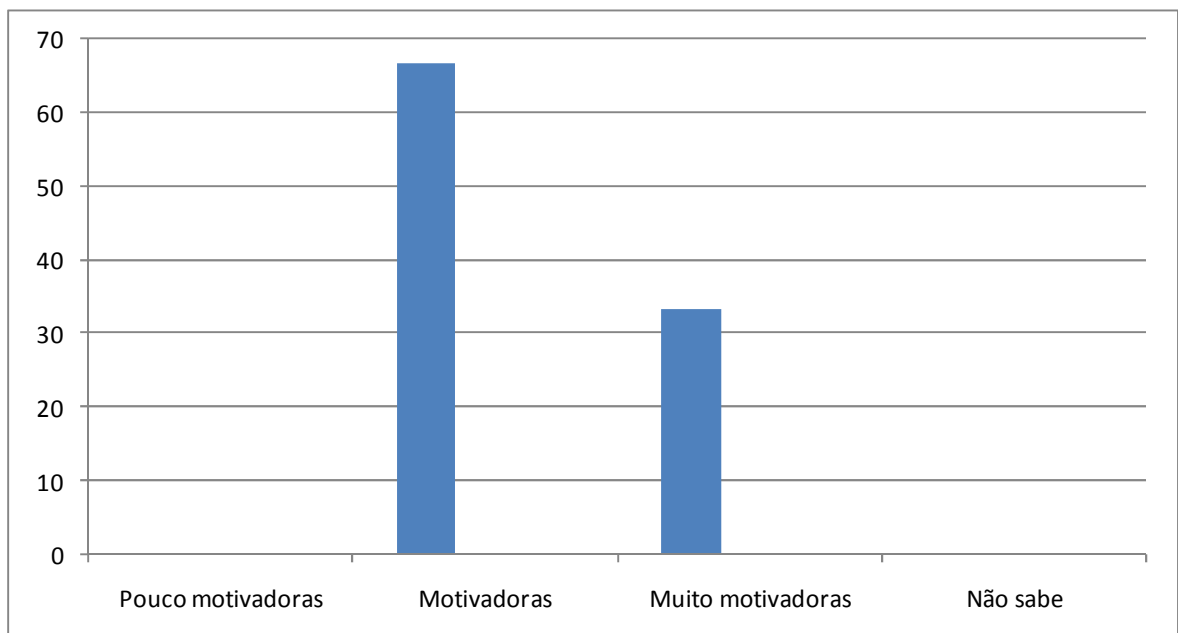


Figura 8: Capacidade de motivação das formas de divulgação – líderes da Centro-Sul
 Fonte: Entrevista com líderes comunitários

Já na regional Nordeste, a maioria (66,6%) avalia como *Pouco Motivadoras*, enquanto 33,3% acham *Motivadoras*.

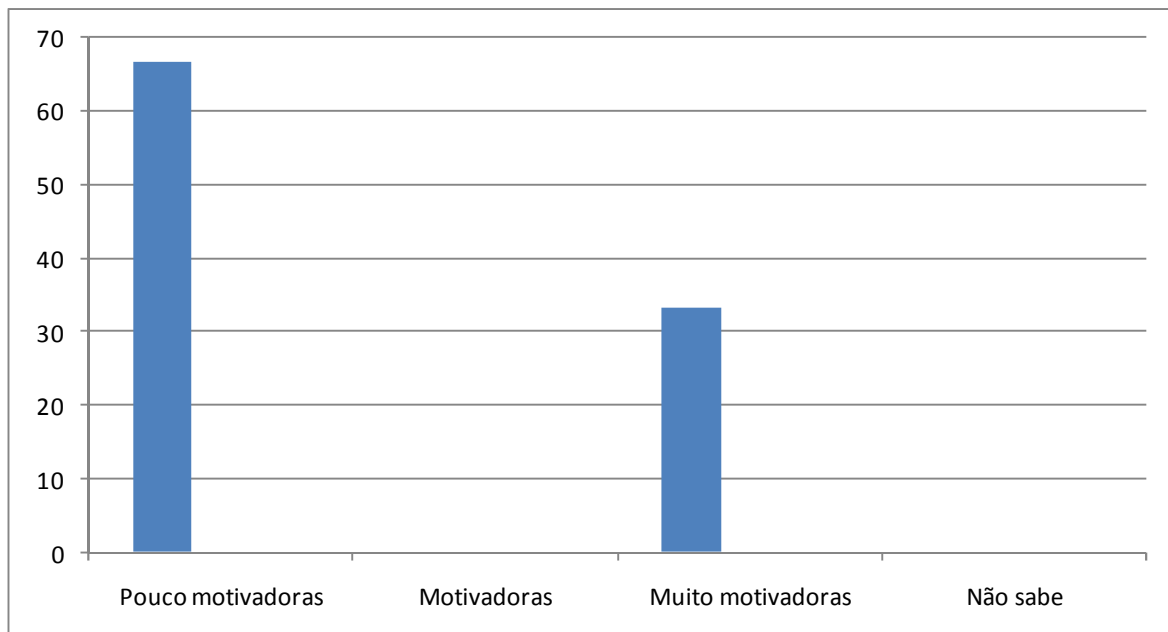


Figura 9: Capacidade de motivação das formas de divulgação – líderes da Nordeste

Fonte: Entrevista com líderes comunitários

Já em relação às formas de divulgação, a maioria, tanto da regional Centro-Sul quanto da Nordeste, considera que *as reuniões em locais públicos*, como igrejas, escolas, centros comunitários e praças seriam as mais eficientes. São ações não contempladas pela administração municipal. Da mesma forma, não são priorizadas divulgações em *jornais de bairros*, uma opção que foi bem avaliada pelos líderes comunitários, assim como a *divulgação em TV*, seguida pelo *jornal da prefeitura*, *cartas* e *internet*. Faixas, cartazes e visitas domiciliares sequer receberam votos, embora os próprios líderes utilizem essas iniciativas como forma de contato com a comunidade.

Verificamos, portanto, que quando tratamos de qual forma de divulgação é preferencialmente utilizada pelos líderes para repassar informações à comunidade, existe preferência pelas reuniões em locais públicos, assim como visitas domiciliares. Alguns chegam a utilizar também cartazes de próprio punho e jornal do bairro como forma de

transmitir as informações. A importância do apoio da administração municipal na divulgação das informações é destacada por todos os participantes da pesquisa. Para todos os respondentes da regional Centro-Sul é *Importante*. Na regional Nordeste, 100% acha esse apoio *Muito Importante*.

Na única questão aberta do questionário, que poderia ou não ser preenchida, os participantes indicaram formas de divulgação que consideram eficientes. Confira as principais respostas dos representantes da regional Centro-Sul.

“A mobilização para participação nas rodadas do OP deveria ser feita em escolas, igrejas, grupo de referência (“Hoje só tem a informação de que o OP existe, mas não existe estímulo, o líder é que faz a sua parte”).”

“Acho importante a atuação do gerente e de sua equipe, que nos mobilizam por meio de cartas e telefonemas”

Os representantes da regional Nordeste fizeram as seguintes observações:

“É preciso ampliar a divulgação das datas de inauguração das obras.”

“O estímulo aos líderes deve partir da equipe da regional, com a qual mantém contato constante (os líderes).”

“A mobilização para participação nas rodadas do OP deveria ser feita em escolas, igrejas, grupo de referência (“Hoje só tem a informação de que o OP existe, mas não existe estímulo, o líder é que faz a sua parte”).”

“É fundamental a execução de todas as obras (para dar credibilidade).”

“Seria importante a presença do prefeito nas regionais.”

“A gerência do OP deveria ir à comunidade, como acontecia antes.”

“Divulgação do OP Regional deveria ser no modelo do OP Digital, envolvendo a televisão, e conseguindo atingir um público grande.”

“A melhor divulgação foi do OP digital, que abrangeu toda a população e teve ótima participação popular.”

“Para estimular, seria importante fazer reunião a cada mês em lugares diferentes da comunidade.”

7.3 Análise da comunicação aplicada ao modelo macro intencional e confrontação com os posicionamentos dos gestores e líderes comunitários

Ao relacionar as respostas dadas pelos líderes comunitários com as ações e instrumentos de comunicação, e ainda confrontar a análise com as respostas obtidas nas

entrevistas realizadas com os gestores do Orçamento Participativo, é possível perceber que as iniciativas de comunicação implantadas hoje para divulgação e mobilização são insuficientes para atender às expectativas das comunidades envolvidas, situação pode ser atribuída à falta de planejamento estratégico das ações. Os relatos dos gestores do OP nos mostram que as ações e instrumentos citados foram definidos de maneira aleatória, sem respaldo em estudos, pesquisas, mensuração ou metas que possibilitem embasar procedimentos com vistas a resultados de participação. Não existe conhecimento técnico consolidado do público a ser atingido e nem são consideradas as diversidades de ordem demográfica, econômica e cultural das regiões para definição de iniciativas específicas de comunicação, o que possibilitaria a adequação das iniciativas a cada público a ser alcançado. Por isso, os mesmos instrumentos e ações são utilizados tanto para a região de maior poder aquisitivo (Centro-Sul), quanto para a de menor poder aquisitivo (Nordeste), apesar dos desníveis de formação, hábitos de informação e acesso aos meios de comunicação.

Como afirma Toro e Werneck (1996), toda mobilização, para que seja eficiente em seu propósito, depende de um projeto de comunicação embasado em metas e compartilhamento de informações de todo o movimento. A comunicação deve contribuir para dar visibilidade e legitimar os processos, assim como criar instâncias de cooperação, o que pressupõe, também, o conhecimento mais específico da comunidade a ser atingida e ajuste dos instrumentos e ações a esse público diversificado. Também Castells (1999) destaca a necessidade de conhecer o cidadão para envolver e buscar adesão, ampliando a participação, e para isso é preciso elaborar um projeto de comunicação cuidadoso, estratégico, com funções específicas para evitar que as ações se dêem de maneira desarticulada e sem vínculo com o resultado. Não se trata apenas de divulgar os projetos, mas convocar vontades, para que seja eficiente.

Uma explicação para a falta de planejamento formal focado na real necessidade de mobilização da comunidade pode estar no fato de a Assessoria de Comunicação da Secretaria Municipal de Planejamento e Informação ser a responsável pela implantação das ações de comunicação, porém a definição daquilo que será feito ser atribuição da Assessoria de Comunicação da Prefeitura de Belo Horizonte, que vamos chamar de Ascom Central, a partir de uma visão mais política da função da comunicação. O setor é responsável por dar visibilidade à administração municipal e trabalhar a imagem do prefeito e da administração, e tem a palavra final na definição de todo tipo de campanha, ações, instrumentos, verbas de

comunicação, tipo de mídia que será usada, entre outras questões. A situação foi abordada pela gerente geral do OP:

“... Tivemos várias campanhas do OP não encomendadas por nós, propriamente, mas porque já fazia parte do conteúdo que a Ascom [Central] pretendia divulgar. E como o OP é sempre uma peça importante de divulgação da prefeitura, porque é muito mobilizador, muito conhecido, sempre vai estar pautado [nas campanhas de comunicação]...”

Em seu relato, a assessora de comunicação da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão da Prefeitura de Belo Horizonte diz que há preocupação com a ausência de mensuração ou mesmo de uma visão estratégica na definição das iniciativas de comunicação, por entender que formas de divulgação e mobilização diferenciadas são mais eficientes. Ela apontou o que considera falhas: *“... acredito que tudo foi feito muito mecanicamente, virou coisa automática, a gente faz uma campanha e aí vem para cá e distribui”*, diz a assessora. *“Uma das minhas preocupações, inclusive de uma série de questões que temos levantado agora, é mensurar, avaliar, tratar questões de diferenciação, de acordo com o perfil e carência da população. Isso a gente só tá olhando agora...”*, complementa.

Por outro lado, ela acredita que o papel da comunicação é limitado e que a mobilização depende muito mais do interesse da população pelas obras: *“a informação às vezes circula, mas a mobilização não depende disso, depende da pré-disposição do cidadão em acreditar e ter a credibilidade de que a prefeitura está fazendo, e por isso a gente vê desníveis de participação”*. ... *“Desde que a população se apropriou do processo, a gente se surpreende. [...] a mobilização da população no boca a boca e para conquistar as obras é muito grande”*. A posição é contrária é verificada nos questionários aplicados aos líderes e ainda nos depoimentos orais e informais dos líderes da regional Nordeste, gravados pela entrevistadora com o consentimento dos participantes durante o preenchimento dos questionários. Todos os respondentes da pesquisa, tanto da regional Centro-Sul quanto Nordeste, indicam o apoio da prefeitura como muito importante nas ações de comunicação. Porém, especialmente na regional Nordeste, a maioria acredita que as ações e instrumentos adotados hoje não são capazes de motivar.

Os líderes se ressentem ainda de uma postura da prefeitura no sentido de respaldar junto à comunidade o papel que exercem voluntariamente, a fim de facilitar a interlocução:

“falta uma defesa da própria prefeitura quanto a nós da Comforça e do [em relação ao] próprio Orçamento Participativo. Não vou dizer um agradecimento não, mas falta a formalização da prefeitura para a comunidade, a gente espera ela [a prefeitura] sair do campo dela e falar: ‘... gente, a maneira de conseguir obra na sua comunidade é através do Orçamento Participativo, procure seus líderes da comunidade, procure as associações, se informem. ’ Eles [a prefeitura] é que tem que passar [a informação]...”

Ou seja, se por um lado a prefeitura acredita que os instrumentos e ações de comunicação são suficientes e que a comunidade incorporou o processo e a mobilização acontece de maneira espontânea, impulsionada pela necessidade das obras, os líderes queixam-se de dificuldades e da necessidade de apoio instrumental mais efetivo por parte da administração municipal. De acordo com Toro e Werneck (1996), o grande desafio nos processos de mobilização está em mostrar para as pessoas que a construção da sociedade depende de suas escolhas. Nos depoimentos orais dos líderes, eles falam sobre o vácuo de informação, usado oportunamente por alguns políticos, que tomam para si o mérito da realização das obras:

“... todos confundem Orçamento Participativo com o vereador, porque tem (sic) uns vereador malandro que usa o Orçamento Participativo pra dizer que aquela obra foi dele, por ele ser da região ou da regional. Ele vê pessoas mais humildes de pouca informação, e ele chega perto das pessoas e fala: ‘ ah, você sabe aquela obra, que foi feita ali? fui eu que consegui. A prefeitura fez pra vocês lá, mas fui eu que consegui, eu que cheguei lá no prefeito e falei: faz a obra pra eles’, então a pessoa menos informada, acredita”

“... Tivemos várias campanhas do OP não encomendadas por nós, propriamente, mas porque já fazia parte do conteúdo que a Ascom [Central] pretendia divulgar. E como o OP é sempre uma peça importante de divulgação da prefeitura, porque é muito mobilizador, muito conhecido, sempre vai estar pautado [nas campanhas de comunicação]...”

Toro e Werneck (1996) falam ainda sobre a necessidade de relacionar as metas de participação aos processos de mobilização, o que não é feito hoje pela prefeitura de Belo Horizonte. O número de participantes no último biênio (2009/2010), 44 mil pessoas, representa recorde de participação e por isso é potencializado pela administração municipal. No entanto, no biênio 2001/2002, o número de participantes foi de 43.350 pessoas (veja tabela 2). Ou seja, em 10 anos, a ampliação no número de participantes foi limitada. Se levarmos em conta a população total de Belo Horizonte, de 2,5 milhões de pessoas, de acordo com a última projeção do IBGE (2000), chegamos a uma proporção de 1,76% de participantes

da população em 2009/2010, o que sugere que ainda há muito que ampliar e, portanto, um planejamento de comunicação que contemple todos os instrumentos e ações estratégicos deve estar vinculado ao incremento de participantes.

Mesmo focalizando a análise nas regionais pesquisadas, Nordeste e Centro-Oeste, essa discrepância entre população total e participação pode ser percebida. O número de participantes na Nordeste foi de 3.131 pessoas em 2009/2010, para uma população total¹³ de 268.253 pessoas. Já na Centro-Sul, o número de participantes no mesmo biênio foi de 2.975 pessoas, para uma população de 251.946 habitantes. A prefeitura trabalha com o número de participantes de maneira isolada, sem relação com o total da população, e assim considera que a presença da comunidade na regional Nordeste é maior. Porém, ao fazemos uma análise proporcional entre número de participantes e a população total de cada regional, considerando o biênio 2009/2010 como referência, por ser o biênio mais recente e ainda por ter apresentado o maior número de participantes, verificamos que houve 1,16% de participantes na regional Nordeste e 1,18% na regional Centro-Sul. O nível de participação, portanto, é considerando tecnicamente o mesmo para as duas regionais, apesar da diferenciação de IQVU, o que coloca em dúvida o posicionamento da prefeitura de vincular a participação diretamente à carência da população.

Nosso cálculo levou em consideração pura e simplesmente o número de habitantes totais em cada regional e o número de participantes fornecido pela prefeitura, sem fazer um paralelo com a PEA ou faixa etária da população. Ainda assim podemos concluir que, considerando que a regional Centro-Sul é constituída, em sua maioria, por população das classes A e B, e a regional Nordeste tem grande parte dos seus habitantes pertencentes às classes de C, D e até E, a carência da população não pode ser usada como a principal justificativa para a participação, isentando a administração municipal de uma atitude mais ostensiva com vistas à mobilização. Veja tabela percentual de participação:

¹³ Os dados de população estão embasados no último senso demográfico do IBGE de 2000

Tabela 6: Percentual de participação em relação à população total nas regionais Centro-Sul e Nordeste

Ano do OP	2001/2002	2003/2004	2005/2006	2007/2008	2009/2010
Centro-Sul	0,70%	0,48%	0,49%	0,71%	1,18%
Nordeste	1,63%	1,75%	1,70%	0,98%	1,17%

Referência: senso IBGE 2000

A Tabela 6 mostra que, de fato, foi registrado número maior de participantes na regional Nordeste até o biênio 2007/2008. Porém, enquanto houve comportamento decrescente na Nordeste a partir de 2005/2006, na Centro-Sul aconteceu o oposto, até a participação se igualar nas duas regionais. O biênio 2007/2008 corresponde ao período de lançamento do OP Digital, com ampla campanha de divulgação pela mídia e também pela internet. Portanto, corroborando até com os depoimentos da gerente de OP e da Assessora de Comunicação, podemos considerar que o OP Digital teve impacto importante ao dar visibilidade a essa modalidade de deliberação pública, atraindo para o OP Regional parte da população que desconhecia o processo, especificamente a de maior poder aquisitivo, ou seja, o perfil de habitantes da regional Centro Sul.

A análise dos dados nos permite verificar o quanto os instrumentos de comunicação impactam a participação. A internet como um meio de divulgação do OP passou a ser usada de forma mais enfática exatamente a partir da campanha de comunicação do OP Digital. Houve campanhas na televisão e o Portal do OP passou a ser o canal privilegiado de informações sobre o processo. Porém, esse acesso às informações por meio do canal digital teve impacto inverso na população das duas regionais. Houve aumento na regional Centro Sul e queda na regional Nordeste. O fato pode ser explicado por questões socioeconômicas. O amplo acesso à internet ainda está restrito à população de maior poder aquisitivo. De acordo com o IBGE (2008), mais de 65% de brasileiros com mais de 10 anos não acessam a rede mundial, por não saber ou por não ter acesso a computadores. Não basta, portanto, priorizar um tipo de meio, é preciso adotar instrumentos e ações específicos para cada comunidade. Duarte, J. (2009) diz que o grande desafio é adequar os instrumentos ao interesse e alcance dos interessados, já que a simples existência deles não garante a apropriação para uso dos cidadãos.

8. CONCLUSÃO

O Orçamento Participativo de Belo Horizonte é referência positiva no país e até em nível internacional como modelo democrático de deliberação pública. Nos materiais técnicos e de divulgação analisados, especificamente nos cadernos de diretrizes de cada biênio, bem como no site do OP, fica nítida a preocupação em destacar a experiência positiva do modelo, nesses 15 anos de existência. Porém o objetivo desta pesquisa foi de lançar um olhar desapassionado, especificamente para o OP Regional, ressaltando uma realidade que pode ser medida em números: em 15 anos, o número de participantes totalizou 374 mil, na soma das três modalidades do OP – Regional, Digital e de Habitação -, frente a uma população de 2,5 milhões de moradores da cidade de Belo Horizonte, de acordo com a última projeção do IBGE (Senso 2000). Não podemos negar o avanço representado pelo modelo no que diz respeito à consolidação democrática no âmbito municipal, mas ainda existem deficiências no que diz respeito à mobilização e o número de participantes frente à população total da capital mineira deixa claro que ainda há muito que se avançar.

As ações e instrumentos de mobilização e comunicação adotados pela prefeitura e o impacto no nível de participação foram o fio condutor deste trabalho. Nosso objetivo foi de analisar as estratégias de comunicação e relacioná-las com os níveis de participação. Partimos da hipótese de que a comunicação adotada pela prefeitura, por estar centrada em uma comunicação massificada, não conseguia atingir o cidadão na ponta, o que justificaria a adesão limitada ao OP Regional. A própria administração municipal admite que grande parte da população ainda associa o modelo apenas ao OP Digital e desconhece as demais modalidades. Surpreendemo-nos, no entanto, ao verificar que não há maior enfoque na comunicação de massa, pelo contrário, esse tipo de comunicação é restrita para o OP Regional e isso acaba por impactar a visibilidade e credibilidade do processo, o que pode ser constatado nas respostas dos questionários aplicados aos líderes comunitários. Existe a preocupação em combinar à comunicação de massa outros instrumentos de comunicação direta e segmentada, porém o resultado fica comprometido pela ausência de planejamento, diagnóstico dos públicos de interesse e de mensuração de resultados. Neste sentido, algumas considerações devem ser feitas.

A combinação dos instrumentos de comunicação de massa, comunicação segmentada e comunicação direta é modelo considerado compatível com projetos de mobilização social, já que visa atingir públicos heterogêneos, dar credibilidade ao processo e sensibilizar os cidadãos para a participação nas decisões de deliberação pública. Cada nível de comunicação tem função específica, conforme mostrado no Quadro 4. A comunicação de massa vai legitimar os processos ao dar visibilidade pública; a comunicação segmentada visa informar diretamente aos públicos específicos, utilizando instrumentos para as comunidades, e a comunicação direta, face a face, é a que promove diálogo e instância de cooperação, compreensão da informação e comprometimento entre os participantes. Foi possível constatar que de todos os níveis de comunicação, a considerada direta, face a face, é a mais eficiente para mobilizar os cidadãos para a participação nas rodadas do Orçamento Participativo de Belo Horizonte, especialmente os moradores de comunidades carentes, já que promove interação e compreensão. No entanto, é a que exige maior mobilização e capilaridade. Conforme podemos verificar pelo Quadro 7, o contato face a face por meio de reuniões, telefonemas e cartas é promovido pela administração municipal na relação com os líderes comunitários, e o gerente regional tem um importante papel neste sentido. No entanto, o líder comunitário é o único a se comunicar diretamente com os moradores das regionais. Além de bater de porta em porta, eles aproveitam a realização de eventos públicos, como missas ou mesmo reuniões em escolas, para falar com as comunidades dos bairros.

Na prática, significa que a administração municipal delegou a terceiros a função de mobilizar, e o risco é de distorção de informação, manipulação política e divulgação dependente do perfil e iniciativas de cada líder. Se fossem munidos, acompanhados e orientados mais diretamente pela administração municipal, estes líderes poderiam potencializar o papel de disseminadores da informação, mas tendo a prefeitura como gestora de todo o processo. A grande dependência das relações interpessoais e das posturas individuais de pessoas chaves, portanto, é um fator que impacta o nível de participação e deve ser considerado na definição de estratégias, instrumentos e ações de mobilização e divulgação. Por sua vez, os líderes reclamam falta de apoio da prefeitura na consolidação de seus papéis junto à comunidade, e a comunicação deve servir também a esse propósito de respaldar a credibilidade no processo.

Ao inserir os instrumentos e ações adotados no modelo de comunicação macro intencional proposto por Toro e Werneck (1996), verificamos, também, que as quatro dimensões que devem ser consideradas nos processos de comunicação para a mobilização não são atendidas. São elas explicitação dos propósitos, especificação do papel que cabe a cada participante no processo, disseminação do envolvimento de todos (mostrar com exemplos o que cada um faz) e acompanhamento dos resultados. A primeira e segunda dimensões são identificadas na comunicação adotada atualmente, quando a administração municipal divulga as informações para a imprensa, ou mesmo no Jornal do Orçamento Participativo e no Portal do OP, já que existe a preocupação em falar sobre qual é o propósito do Orçamento Participativo e como cada um pode participar. No entanto, as duas últimas dimensões são desconsideradas. O envolvimento da comunidade e de lideranças no processo não é mostrado e o líder comunitário, principalmente, se recente disso. Também não existe qualquer tipo de mensuração de resultados e vínculos da comunicação com metas de participação, o que impossibilita definir qual instrumento ou ação é, de fato, mais eficiente.

O modelo de comunicação macro intencional pressupõe ainda o conhecimento prévio dos participantes e do seu campo de atuação, a fim de direcionar a escolha dos veículos de comunicação, conteúdos e outras estratégias capazes de mobilizar e promover a participação. Conforme identificamos, nunca foi realizado pelos gestores do Orçamento Participativo da Prefeitura de Belo Horizonte nenhum tipo de pesquisa para conhecer os participantes e que fosse capaz de nortear a elaboração dos projetos de comunicação com vistas à divulgação. Somente com base em informações sobre nível cultural, social, hábitos e expectativas das comunidades, entre outras, será possível desenvolver um planejamento de comunicação que vise combinar e potencializar as iniciativas nos três níveis (massa, indireto e direto).

A partir do revisional teórico, entrevistas e aplicação dos questionários foi possível chegarmos a outras importantes conclusões, que extrapolam a análise dos instrumentos e ações de comunicação. Constatamos que um dos grandes desafios dos modelos participativos está exatamente em garantir a representatividade nos espaços públicos de interlocução da sociedade com o Estado, a fim de assegurar a partilha efetiva do poder. Como o OP envolve a participação direta do cidadão, o número de participantes é o principal indicador da capacidade de mobilização social do modelo. Ou seja, no caso do OP de Belo Horizonte, essa participação sofre oscilação e nos últimos anos vem registrando queda exatamente entre a

população mais carente, o que torna evidente a limitação do modelo de mobilização como é concebido hoje. A população de menor poder aquisitivo, especificamente da regional Nordeste, é que mais reclama a falta de motivação por parte da prefeitura, conforme demonstrado em pesquisa, o que coloca em dúvida o argumento da prefeitura de que a necessidade é o principal catalisador de participação. O próprio aparato e cultura estatal representam por si só um limitador de representatividade da sociedade civil. Mecanismos de mobilização restritos, ao invés de facilitar o incremento da participação social, podem legitimar a desigualdade social, ao favorecer regiões em que a capacidade de entendimento, nível de instrução e acesso aos meios de comunicação e informação sejam maiores. A exigência de consciência política, elevado grau de organização e mobilização, sem que haja a estruturação de mecanismos eficazes e mensuráveis para estimular essa participação, também pode levar à exclusão de grupos, ampliar a desigualdade e enfraquecer a sociedade civil, apesar do modelo estar embasado no fortalecimento do processo democrático.

Feitas essas considerações, podemos concluir que se torna fundamental que a administração municipal de Belo Horizonte realize diagnósticos das comunidades participantes do Orçamento Participativo e também pesquisas sobre alcance e impactos dos instrumentos e ações de comunicação. Deve ser avaliada a viabilidade de priorizar os instrumentos de comunicação face a face para atingir diretamente as comunidades de interesse, sem abrir mão do relacionamento mais próximo, coordenado e monitorado com os líderes comunitários. Também devem ser consideradas novas estratégias de comunicação de massa que contemplem tanto veículos de circulação abrangente, quanto de disseminação restrita na comunidade, a exemplo dos jornais de bairros e rádios locais, com o objetivo ampliar a visibilidade, consolidar o OP Regional como uma modalidade independente do OP Digital e valorizar os atores envolvidos, favorecendo assim a credibilidade do processo. Porém, quaisquer que sejam as novas iniciativas, elas devem ser precedidas de avaliações prévias e estar ajustadas ao perfil de cada comunidade, o que significa haver diferenciação de instrumentos e ações, não apenas por regionais, mas até mesmo em localidades integrantes da mesma regional, tendo em vista os desníveis de ordem econômica, social e cultural dos moradores.

Muito além de informar, a comunicação promovida no âmbito do estado deve ser capaz de promover a compreensão, o incentivo aos cidadãos e relações mais próximas e

cooperativas entre os atores envolvidos, fazendo frente ao grande desafio dos modelos deliberativos, que é exatamente o de garantir a representatividade nos espaços públicos de negociação com Estado e assegurar a partilha efetiva do poder. Ao avançar neste sentido, a administração municipal de Belo Horizonte poderá dar um importante passo na adoção de uma nova concepção de comunicação, a chamada comunicação pública, que ao ser promovida de forma estruturada, planejada e monitorada torna-se importante estratégia de mobilização, contribuindo para a conscientização dos cidadãos e a conseqüente adesão ao modelo de Orçamento Participativo Regional.

9- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública

Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. CADERNOS ENAP. Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública, n.10, 1997. 52p.

ARAÚJO, Carlos Alberto. “A pesquisa norte-americana”. In: Hohlfeldt, Antônio; França, Vera Veiga; Martino, Luiz C. (Org.). Teorias da Comunicação. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2001

AVRITZER, L. Sociedade Civil e Participação no Brasil Democrático. In: Carlos Ranulfo Melo; Manuel Alcântara Sáez. (Org.). A democracia brasileira - balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, v. 1, p. 405-420.

AVRITZER, L. Modelos de sociedade civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro. In: Avrister, L. Sociedade civil e democratização. Belo Horizonte: Vozes, 1994.

BARROS, Ricardo Paes, CARVALHO, Mirela de. “Desafios para a política social brasileira”. Texto para discussão no. 985 IPEA, Rio de Janeiro, 2003.

BELO HORIZONTE, PRFEITURA MUNICIPAL. Site Oficial. Disponível em

<portalpbh.gov.br/pbh/> Acessos em 27 e 28 de maio e 01 e 02 junho 2009.

_____. Cadernos de Diretrizes do Orçamento Participativo de Belo Horizonte. 2001/2002; 2003/2004; 2005/2006; 2007/2008; 2009/2010

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. “Conceito de Comunicação Pública”. In: Duarte, Jorge. Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: editora Atlas, 2009.

BUENO, Wilson da Costa. “Comunicação Empresarial, Teoria e Pesquisa”. São Paulo: Manole, 2003.

CHOO, Chun Wei. A organização do conhecimento: como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões. tradução Eliana Rocha. – São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2003.

CLAD, Consejo Científico. “La responsabilización (accountability) em la nueva gestión pública latinoamericana”. IN: CLAD, BID, EUDEBA. La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana. BUENOS Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 2000.

COSTA, João Roberto Vieira da. Comunicação de Interesse Público. São Paulo: Jaboticaba, 2006.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (org.). Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz Terra, 2002.

DEBRAY, Régis. Curso de midiologia geral. Petrópolis: Vozes, 1993.

DEFLEUR, Melvin L. & BALL-ROKEACH, Sandra. Teorias da Comunicação de Massa. Rio de Janeiro: Jorge Zahar editora, 5ª. Edição, 1993.

DUARTE, Jorge. “Instrumentos de Comunicação Pública. In: Jorge Duarte. Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo, 2009. editora Atlas.

DUARTE, Márcia Yukiko Matsuuchi. “Comunicação e Cidadania”. In: Duarte, Jorge. Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo. 2009. editora Atlas.

FERRAREZI, Elisabete. Estado e setor público não estatal: perspectivas para a gestão de novas políticas sociais. *II Congresso Interamericano Del CLAD sobre la reforma Del Estado y de la Administración pública*. Venezuela, outubro de 1997.

_____. O Novo Marco Legal do Terceiro Setor no Brasil. III Encuentro de la Red Latinoamericana y Del Caribe de la sociedad internacional de investigación del Tercero Sector. Buenos Aires, 2001. www.lasociedadecivil.org/uploads/ciberteca/ferrarezi.pdf

FERREIRA, Giovandro Marcus. “As origens recentes: os meios de comunicação pelo viés do paradigma da sociedade de massa”. In: Hohlfeldt, Antônio; França, Vera Veiga; Martino, Luiz C. (Org.). Teorias da Comunicação. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2001

FRANÇA, Vera Veiga. “O objeto da comunicação/A comunicação como objeto”. In: Hohlfeldt, Antônio; França, Vera Veiga; Martino, Luiz C. (Org.). Teorias da Comunicação. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2001

FREIRE, Isa Maria. “Informação; consciência possível; campo. Um exercício com construtos teóricos”. *Ciência da Informação*, V.24, n.1, jan/abril. 1995 (Artigo).

FREIRE, Paulo. *Extensão ou comunicação?* 4. ed. Tradução Rosisca Darcy de Oliveira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

FREIXO, Aurora. *Gestão da Informação no Estado Brasileiro: aplicação da legislação sob a ótica das estruturas organizacionais e dos sistemas*. 2005.

GOLDMANN, L. Importância do conceito de consciência possível para a comunicação. In: *O conceito de informação na ciência contemporânea; Colóquios Filosóficos Internacionais de Royaumont*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1970.

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4ª. Ed. São Paulo. Atlas, 2002

GRAU, Nuria Cunill. “A rearticulação das relações Estado-sociedade: em busca de novos significados”. *RSP*. Ano 47, volume 120, número 1, jan-abr 1996.

HENRIQUES, Márcio S. *Comunicação, comunidades e os desafios da mobilização social*. Anais do XXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares de Comunicação. Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2005.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HOHLFEDT, Antônio. “As origens antigas: a comunicação e as civilizações”. “”. In: Hohlfeldt, Antônio; França, Vera Veiga; Martino, Luiz C. (Org.). Teorias da Comunicação. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2001.

IBGE. Censo Demográfico 2000. Disponível: site IBGE (2000). URL: [HTTP://www.sidra.ibge.gov.br/consultado](http://www.sidra.ibge.gov.br/consultado) em abril de 2010.

KUNSCH, Margarida Maria Krohling. Planejamento de Relações Públicas na Comunicação Integrada. São Paulo: Summus, 2002.

LOPES, Maria Immacolata Vassallo de. “Pesquisa em Comunicação”. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

LEMOS, Cláudia F.R. Estratégias de comunicação da Justiça no Brasil e nos Estados Unidos. Trabalho apresentado no XXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. Rio de Janeiro, 2005.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Fundamentos de metodologia científica. 6ª. Ed. – 4. reimpr. – São Paulo: Atlas, 2007.

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

MCGEE, J., PRUSAK, L. Informação e Concorrência. In: “Gerenciamento Estratégico da Informação”. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1995.

MARTINO, Luiz C. “De qual comunicação estamos falando”. In: Hohlfeldt, Antônio; França, Vera Veiga; Martino, Luiz C. (Org.). Teorias da Comunicação. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2001

MATOS, Heloíza (1998) Desafios da comunicação pública no processo de democratização no Brasil.

MATOS, Heloíza (1999) Comunicação pública, democracia e cidadania: o caso do Legislativo. Belo Horizonte: XXII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – Intercom 99.

MELO, José Marques. “História do pensamento comunicacional – cenários e personagens”. São Paulo: Paulus, 2003.

MONTEIRO, Graça França. “A singularidade da comunicação pública”. In: Jorge Duarte. Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo, 2009. editora Atlas.

NASSAR, Paulo & FIGUEIREDO, Rubens. **O que é Comunicação Empresarial**. São Paulo: Brasiliense, 2004

- O'DONNELL, Guillermo. "Accountability horizontal e novas poliarquias" Lua Nova, no. 44, 1998.
- OLIVEIRA, Ivone de Lourdes e PAULA, Maria Aparecida de. "O que é Comunicação Estratégica nas Organizações?" São Paulo: Paulus, 2007.
- PINHO, José Antônio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia e pouca democracia. "Revista de Administração Pública", v.42, n.3, p.471-493, mai/jun, 2008.
- PORTANTIERO, Juan Carlos. "La múltiple transformación del Estado latinoamericano." Nueva Sociedad. Caracas, no 104, 1989.
- RABELO, Desirée C. Comunicação e mobilização social: a Agenda 21 local de Vitória (ES). Dissertação Mestrado. Programa de pós-graduação em Comunicação Social. Universidade Metodista de São Paulo. São Bernardo do Campo, 2002.
- RAMOS, César 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, SP: Umesp, 2005.
- RÜDIGER, Francisco. "A Escola de Frankfurt". In: Hohlfeldt, Antônio; França, Vera Veiga; Martino, Luiz C. (Org.). Teorias da Comunicação. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2001
- RIBEIRO, Uriella Coelho. As mulheres no orçamento participativo de Belo Horizonte. In: Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais Participação e Democracia. Santa Catarina. 2007
- RUBIM, Antonio Albino Canelas. Cidadania, Comunicação e Cultura. In: PERUZZO, C.M.K.; ALMEIDA, F. F. de (org.). Comunicação para a cidadania. São Paulo: Intercom/Uneb, 2003.
- SANTOS, Fabiano Brito (2007). Regulação e Telecomunicações no Brasil. In: Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais Participação e Democracia. Santa Catarina, p.126-154,

SUNDFELD, Carlos. A Administração Pública na Era do Direito Global. In: Direito Global, coordenado por Carlos Ari Sundfeld e Oscar Vilhena Vieira, São Paulo, Max Limonad, 1999, pg. 157/168

SIGNATES, Luiz. Trabalho apresentado no XXVI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação da Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares – INTERCOM, realizado em Belo Horizonte, 2003.

SILVA, F. JACCOUD, L. E BEGHIN, N. Políticas Sociais no Brasil – articulação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, L. (org.). Questão social e políticas sociais no Brasil Contemporâneo. Brasília: IPES, 2005. P. 373-408.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra. 2002.

TORO A, José Bernardo; WERNECK, Nísia M.D. Mobilização social: um modo de construir a democracia e a participação. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal. Secretaria de Recursos Hídricos, Associação Brasileira de Ensino Agrícola Superior, UNICEF, 1997.

_____. Mobilização social: uma teoria para a universalização da cidadania; Mobilização e democracia: a construção da América Latina. In: Montoro, Tânia. S. Comunicação e Mobilização Social. Brasília: UNB, 1996.

WRANPLER, Brian. “Expandindo accountability através de instituições participativas? Ativistas e reformistas nas municipalidades brasileiras.” In: Desenho institucional e participação política – experiências no Brasil Contemporâneo, 2004. Tradução: Roberto Rocha C. Pires.

ZÉMOR, Pierre. La Communication Publique . Paris: PUF, 1995. Tradução livre de Elizabeth Brandão. Brasília, DF: 2000. Digitalizado.