

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciências da Comunicação, variante de Comunicação Estratégica, realizada sob a orientação científica do Professor Doutor João Pissarra Esteves.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Professor Doutor João Pissarra Esteves, pela orientação, pela inspiração e pelos ensinamentos.

Ao Dr. Válder Ferreira e à Dra. Alexandra Andrade, da Câmara Municipal de Lisboa, pela disponibilização de informações e pelo interesse em colaborar.

# **PARTICIPAÇÃO, DELIBERAÇÃO E COMUNICAÇÃO PÚBLICA: O CASO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE LISBOA**

## **PARTICIPATION, DELIBERATION AND PUBLIC COMMUNICATION: THE CASE OF LISBON'S PARTICIPATIVE BUDGETING**

**ALAN ALBUQUERQUE RIBEIRO CORREIA**

### **RESUMO**

O Orçamento Participativo de Lisboa é uma política pública inovadora criada em 2008. A iniciativa tem o objetivo de convocar a população para escolher a maneira como será empregado um determinado percentual do orçamento municipal. Numa lógica de participação direta, os cidadãos devem propor um projeto e, caso ele seja viável tecnicamente, vai a votação pública. As propostas mais votadas são executadas pela Câmara Municipal de Lisboa nos anos seguintes. O nosso foco é problematizar tal iniciativa a partir de duas perspectivas: a implementação de experiências em democracia deliberativa e os modos de fazer comunicação nessas experiências. De que maneira o Orçamento Participativo de Lisboa incorpora, em seu desenho institucional, prerrogativas da democracia deliberativa? Como isto repercute na comunicação organizacional da política pública? Para responder a tais questões, analisamos a edição de 2011 do Orçamento Participativo de Lisboa. Chegamos à conclusão de que a política vem adquirindo aperfeiçoamentos institucionais que a têm tornado mais forte enquanto promotora de debate público. Entretanto, os esforços em comunicação organizacional não acompanham tal modernização, o que compromete a gestão da política.

### **ABSTRACT**

Lisbon's Participative Budgeting is an innovative public policy created in 2008. The initiative intends to summon the population to choose the method by which a specific percentage of the municipal budget shall be implemented. Based on a direct participation logic, the citizens can propose a project and, if it is technically viable, it goes to public voting. The most voted proposals are executed by Lisbon's City Hall in the following years. We intend to question such initiative from two perspectives: the implementation of experiences in a deliberative democracy and the ways to communicate in those experiences. In what way does Lisbon's Participative Budgeting include, in its institutional design, prerogatives of deliberative democracy? How does this affect organizational communication in public policy? To answer such questions, we analyze the 2011's edition of Lisbon's Participative Budgeting. We reach the conclusion that politics has been acquiring institutional improvements which has made it stronger as a public debate promoter. Meanwhile, the efforts in organizational communication do not keep up with such modernization, which compromises policy management.

**PALAVRAS-CHAVE:** Democracia Deliberativa, Democracia Participativa, Comunicação Organizacional, Comunicação Pública, Orçamento Participativo.

**KEYWORDS:** Deliberative Democracy, Participative Democracy, Organizational Communication, Public Communication, Participatory Budgeting.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 01:</b> Ciclo do OP 2011	41
<b>Figura 02:</b> Organograma geral da Câmara Municipal de Lisboa	45
<b>Figura 03:</b> Organograma do Departamento de Modernização e Sistemas de Informação	45
<b>Figura 04:</b> Organograma que situa o Departamento de Marca e Comunicação como vinculado à Secretaria Geral da Câmara	46

# ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1 – DEMOCRACIA: SENTIDOS E MODELOS</b>	<b>3</b>
1.1 Um olhar para a democracia de hoje	3
1.2 Alguns modelos de democracia	6
1.3 Entre a participação e a deliberação	9
<b>CAPÍTULO 2 – ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: DESENHO INSTITUCIONAL, QUESTÕES DE ACCOUNTABILITY E COMUNICAÇÃO PÚBLICA</b>	<b>19</b>
2.1 <i>Accountability</i> e diálogo público	22
2.2 Comunicação Pública	23
2.3 Comunicação Organizacional	28
2.4 “Nova democracia” e “nova comunicação”	33
<b>CAPÍTULO 3 – O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE LISBOA</b>	<b>35</b>
3.1 Experiências antecedentes de participação direta	35
3.2 Experiências atuais de participação direta	36
3.3 Orçamento Participativo: configuração	37
3.4 O Orçamento Participativo 2011/2012	41
3.5 A Comunicação Organizacional da Câmara Municipal de Lisboa e o Orçamento Participativo	44
<b>CAPÍTULO 4 – ANÁLISE</b>	<b>48</b>
4.1 Indicadores de deliberatividade	48
4.2 Eixos de análise em comunicação organizacional	53
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>58</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>61</b>
<b>ANEXO</b>	<b>64</b>

## INTRODUÇÃO

O Orçamento Participativo de Lisboa é uma política pública inovadora criada em 2008. Trata-se de uma iniciativa que tem como objetivo convocar a população para escolher a maneira como será empregado um determinado percentual do orçamento municipal. Numa lógica de participação direta, os cidadãos devem propor um projeto e, caso ele seja viável tecnicamente, vai a votação pública. As propostas mais votadas são executadas pela Câmara Municipal de Lisboa nos anos seguintes.

Lisboa foi a primeira capital europeia a adotar uma política com tais contornos. Neste trabalho, observamos a quarta edição do Orçamento Participativo, realizada em 2011. O nosso foco é problematizar tal iniciativa a partir de duas perspectivas nas quais ela coloca-se como inovadora: as experiências de Democracia Deliberativa e os modos de fazer comunicação nessas experiências.

A Democracia Deliberativa é um modelo da teoria democrática que tem ganhado destaque por propor uma abordagem política que foca um aperfeiçoamento da qualidade da democracia, colocando em questão a natureza e as formas de participação democrática, e não somente um crescimento da participação política. Os teóricos desta linha defendem a existência de um espaço público amplo e informado, proporcionando condições que viabilizem o debate público, o uso público da razão e a busca imparcial pela verdade.

As experiências práticas dos governos no sentido de propor políticas com características deliberativas não podem prescindir, portanto, de uma nova maneira de olhar para as lógicas da comunicação pública. Passa a ser indispensável considerar os fluxos de comunicação da sociedade contemporânea, marcados por estruturas organizadas em rede, por forte influência dos avanços das tecnologias de informação e comunicação, por lógicas fluidas de pertença e por uma sociabilidade com nítido poder de influência da sociedade civil sobre o Estado. Os desenhos institucionais dessas novas políticas e as maneiras como o Estado relaciona-se com os públicos passam a necessitar de uma atenção distinta do que é a praxe da gestão pública. Passa a ser preciso criar condições para que o Estado absorva diretamente as proposições da sociedade civil durante o período de governação. E passa a ser imprescindível para a gestão pública, por conseguinte, estabelecer novas maneiras de se relacionar com a sociedade civil. De que maneira a Câmara Municipal de Lisboa tem estruturado tais inovações? É este o eixo que guia a escrita deste trabalho.

Vale ressaltar que as escolhas feitas para a escrita deste texto priorizam temas relativos à Comunicação Estratégica (área de especialidade do Mestrado). Além disso, os pontos de vista desenvolvidos na discussão das práticas deliberativas priorizam questões relacionadas à Câmara Municipal de Lisboa. Trata-se, então, de uma perspectiva específica sobre os problemas da deliberação pública. Uma visão mais abrangente precisaria atribuir, por exemplo, maior atenção à posição dos cidadãos e da sociedade civil, o que não é objetivo desta investigação. O que pretendemos é lançar um olhar sobre algumas inovações da gestão pública e da Comunicação Estratégica a partir de questões de deliberação.

No primeiro capítulo, apresentamos, de maneira geral, alguns conceitos de democracia, alguns sentidos que este regime de governo tem tomado na contemporaneidade e alguns modelos da Teoria Democrática. O objetivo é observar os caminhos percorridos pelo fazer democrático que atribuíram a ele as atuais tendências deliberativas.

No segundo capítulo, a partir da contextualização em Democracia Participativa e Deliberativa, observamos de maneira crítica o desenho institucional dos orçamentos participativos. Estas configurações da política são marcadas por uma forte componente de *accountability* estatal, o que traz à tona reflexões sobre comunicação pública e sobre a comunicação organizacional dos governos.

Considerados estes percursos teóricos, passamos, no terceiro capítulo, a uma descrição geral do Orçamento Participativo de Lisboa, com atenção especial ao desenho institucional da edição 2011/2012 e à maneira como a Câmara Municipal de Lisboa estruturou suas estratégias de comunicação organizacional referentes à política. Tais aspetos são analisados no quarto capítulo, a partir de indicadores de “deliberatividade” e de desempenho em disseminação de informações e diálogo público. Esta análise leva a uma conclusão, que fecha o trabalho.

## **CAPÍTULO 1: DEMOCRACIA: SENTIDOS E MODELOS**

Na atualidade, poucas ideias parecem possuir tanta aceitação como a de democracia. Independentemente do ambiente político no qual é defendida, existe uma unanimidade de que a democracia é desejada. O sentido do termo, entretanto, é fluido e escorregadio.

Hoje, é possível afirmar que a disputa pelo sentido de democracia dá-se, pelo menos, em duas arenas principais. Uma delas é relacionada às macroestruturas institucionais que definem as decisões políticas: eleições, regimes de governo, respeito a garantias individuais, separação dos poderes. A segunda arena é referente ao sentido da democracia como sendo um espaço de participação e deliberação, o que coloca em xeque os modelos institucionais tradicionais (“ser democrático” é “ser aberto para a participação”).

Entendemos que, hoje, vale tentar compreender a forma como essas duas arenas configuram-se e quais são as interseções entre ambas. É importante estar atento tanto à “natureza mesma dos regimes democráticos e à posição que podem e/ou devem ocupar nesses regimes os mecanismos de participação e deliberação de cidadãos e cidadãs, como às análises concretas desses mecanismos e suas lógicas institucionais” (NOBRE, 2004:22). Vale, então, estabelecer relações teóricas e práticas entre tais arenas. Acreditamos que uma questão central na disputa do sentido de democracia encontra-se na definição da natureza e da posição que podem e/ou devem ocupar a participação e a deliberação de cidadãos no Estado Democrático de Direito.

### **1.1 Um olhar para a democracia de hoje**

Pensando na primeira das arenas que “abrigam” os sentidos de democracia, ou seja, quando consideramos como democrático um regime que apresenta certas macroestruturas institucionais, a ideia de sufrágio universal é uma das que nos vêm em mente. Trata-se de um procedimento que, mais concretamente, estabelece a consagração institucional de direitos políticos de liberdade e igualdade. A extensão dos direitos de voto a todos os cidadãos considerados intelectualmente maduros, entretanto, é desdobramento de uma lenta evolução dos direitos fundamentais (civis, sociais, políticos). Esses direitos foram sendo amadurecidos e garantidos de maneira a se complementarem e a compensarem as desigualdades históricas que impedem o exercício efetivo da igualdade.

Entretanto, os direitos são questões abstratas, formais e gerais. Como eles podem, na prática, compensar desigualdades? Por meio da existência de uma cultura política democrática que os abrigue. Ou seja: um direito necessita de base cultural coerente com seus postulados formais.

Quando mencionamos tais questões culturais, estamos a nos referir, por exemplo, à necessidade de haver uma cultura política que transcenda preconceitos como os de classe. Quebrar o monopólio de classe e inovar na cultura política democrática, estabelecendo terreno apropriado para o vigor de direitos fundamentais, está na base do desenvolvimento, por exemplo, do Welfare State, grande arranjo social do pós-guerra na Europa que levou à concretização de uma grande gama de direitos sociais.

A partir da negociação entre inúmeros atores sociais (burocracia estatal, partidos políticos, movimentos sociais, entidades patronais, sindicatos), a “vigência” do Welfare State atribuiu ao Estado a obrigação de zelar pelo bem-estar social, garantindo serviços públicos e protegendo a população. Essa política de promoção da igualdade, no entanto, gerou alguns efeitos nocivos. O facto de o Estado passar a ter a obrigação de garantir a implementação de determinadas políticas leva o cidadão a agir como “cliente” do Estado. Essa posição leva a uma postura paternalista dos governantes e passiva dos governados. A participação cidadã na vida pública é substituída pela confiança nas decisões da burocracia estatal. O único momento de participação é o voto.

Nessa perspectiva, o sentido de democracia passa a se afastar de uma ideia de integração social. Fica a impressão de que o termo ganha um sentido enviesado: o regime democrático passa a servir somente como estratégia de legitimação das ações estatais, tamanho o afastamento dos cidadãos com relação ao dia-a-dia da vida política. Nesse sentido, Pierre Rosanvallon pergunta:

Como compreender essa virada dos anos 1990, que viu crescer o desencantamento das democracias no momento em que a queda do comunismo parecia consagrar a sua supremacia? Resulta somente de uma concessão silenciosa às facilidades ideológicas do tempo? (...) De uma demissão discreta do político face às novas potências da economia-mundo? (ROSANVALLON, 2000:413 Apud NOBRE, 2004:28).

As perguntas do autor levam não somente a uma reflexão sobre o Welfare State, mas, também buscam compreender seu atual declínio. Apontam-se (NOBRE, 2004) dois processos que levaram a tal situação de queda: a crise fiscal dos Estados e a crise dos arranjos políticos e sociais no mundo pós-guerra. De acordo com Offe (1984), este segundo problema tem a ver com o sucesso relativo dos países europeus em conseguir,

por meio do Welfare State, amenizar os conflitos de classe ao harmonizar capitalismo e políticas de massa democráticas. Porém, esta lógica, que reconcilia racionalidades individuais e coletivas, perdeu eficácia. Os motivos seriam a atuação de novos movimentos sociais que colocam em xeque “a pretensa neutralidade da atuação da burocracia baseada em decisões ‘técnicas’, a derrocada do socialismo real, as novas formas de circulação e de acumulação do capital, mas também o rompimento da identificação entre ‘cidadão’ e ‘trabalhador’ produzida pelo Welfare State” (NOBRE, 2004:28). A crítica social e os novos movimentos contestatórios, que questionaram a “neutralidade técnica” do Estado, levaram à abertura de novos espaços de participação e de deliberação dentro do aparelho estatal. Nascia, aí, uma esperança (teórica e prática) de que o paternalismo do Welfare State pudesse ser reformado e que surgissem oportunidades de autonomia pública e privada.

Tal esperança, nas últimas três décadas, não parece ter sido concretizada, devido à crise econômica do Welfare State e à reivindicação de novas pautas por parte dos movimentos sociais. A conquista de novos espaços de participação e deliberação teve como contrapartida a tradução das reivindicações em formas concretas de institucionalização. Nesse sentido, surgem novos direitos, como os “direitos culturais”, que parecem reformular o conceito de cidadania, segundo o qual a promoção de igualdade deve coincidir com uma atuação do cidadão de modo que ele não seja um mero cliente do Estado. Espera-se, aqui, então, a ação de um cidadão crítico, que questione a lógica estatal, que encontre novas formas de participação nas decisões e novas maneiras de se promover a igualdade. Esta situação muda a lógica de relacionamento entre Estado e sociedade, na medida em que exige que o Estado passe a reconhecer a legitimidade da reivindicação cidadã, mas, também, que a sociedade reflita sobre a sua própria situação.

Esse novo modelo de cidadania, em formação, exige que o Estado crie mecanismos de participação e deliberação pública em seus processos decisórios:

Não basta dirigir-se ao Estado com suas reivindicações, mas é preciso participar nas esferas públicas, em espaços de expressão da opinião pública, de modo a fazer com que a própria sociedade reconheça suas reivindicações como legítimas, de modo a fazer com que a própria sociedade reconheça essas reivindicações como fazendo parte de uma maneira de viver que quer ser reconhecida por todos os outros cidadãos (NOBRE, 2004:30).

Segundo Offe, a problemática da teoria democrática alterou-se, então, em dois sentidos:

Em primeiro lugar, há a mudança da macrodemocracia das instituições políticas representativas e oficiais para o micronível da formação da vontade coletiva relevante nos vários contextos da sociedade civil, muitos dos quais encontram-se, por sua natureza, fora do alcance da operação e do controle das instituições estatais, da supervisão estatal e da intervenção estatal. Em segundo lugar, há uma mudança da quantidade para a qualidade no sentido de que, para produzir resultados mais razoáveis, com frequência não faz mais sentido exigir uma participação mais ampla, mas, em lugar disso, buscar uma formação mais refinada, mais deliberativa e mais reflexiva dos motivos e demandas que são introduzidos no processo de participação de massas já em curso (OFFE, 1984:105).

Esta descrição esquemática está na base de algumas das teorias da democracia que ganharam relevância no século XX. Entendemos que, agora, após esta breve introdução, valha uma revisão de modelos teóricos que explicam questões normativas da democracia – como o aumento da participação cidadã nos processos de decisão e o fomento da cultura democrática.

## **1.2 Alguns modelos de democracia**

O primeiro modelo a ser abordado por nós é o conhecido como “elitista”, ou “competitivo elitista”. O autor de referência é Joseph Schumpeter e sua obra *Capitalismo, socialismo e democracia*, lançada em 1942. Segundo o teórico, democracia é a luta entre oponentes políticos, que disputam, a partir de diferentes partidos políticos, o poder de governar. Estas disputas reproduziriam, em determinados arranjos institucionais, as diversidades de valores que compõem a realidade social e económica – diversidade esta que é característica de uma sociedade pós-tradicional. Assim, no sistema democrático de Schumpeter, “os únicos participantes integrais são os membros das elites políticas nos partidos e em cargos públicos. O papel do cidadão comum é não apenas grandemente diminuído, mas também frequentemente descrito como uma indesejável violação do processo de decisão ‘pública’ regular” (HELD, 1988:184).

O modelo “pluralista”, apesar de ter sido inspirado, em alguma medida, no modelo elitista, critica este último por seu carácter pouco realista. Tomando como referência o autor Robert Dahl (*Poliarquia*, 1971; *Um prefácio à teoria democrática*, 1985), nota-se que o modelo pluralista entende que o elitista observa uma relação básica de contraposição entre o cidadão individual e a liderança eleita, o que reduz muito a

importância do indivíduo frente às associações políticas e dinâmicas de grupo. Dahl esforça-se para compreender a lógica da distribuição do poder nas sociedades democráticas ocidentais, entendendo poder como a capacidade de impor pontos de vista próprios em face à oposição alheia. Analisando Dahl, Held afirma que

o poder é arranjado de maneira não-hierárquica e competitiva. É uma parte inextrincável de um processo “finito de barganha” entre inúmeros grupos, representando diferentes interesses, incluindo, por exemplo, organizações comerciais, sindicatos, partidos políticos, grupos étnicos, estudantes, carcereiros, institutos femininos, grupos religiosos. Esses grupos de interesse podem ser estruturados em torno de “clivagens” económicas ou culturais particulares, tais como classe social, religião ou etnia. (HELD, 1988:189).

Dessa forma, projeta-se a ideia de democracia como algo que viabiliza a competição entre grupos de interesse. Trata-se de uma visão descritiva e com uma conceção mais ampla de poder.

O terceiro modelo que gostaríamos de referir é o chamado “legal”, que possui elementos liberais em seu âmago e ficou conhecido como “Nova Direita”. Suas características são mais normativas e David Held aponta como autor de destaque o austríaco Friedrich Hayek. Trata-se de uma defesa das liberdades negativas face a eventuais conflitos políticos ou jurídicos. Hayek defende o Estado mínimo e propõe arranjos institucionais entre liberdades individuais, regime democrático e Estado. O autor entende que a intervenção estatal só faz sentido se incentiva o alcance dos objectivos individuais:

A democracia não é um fim em si mesmo; ela é antes um meio, um “instrumento útil” para salvaguardar o mais alto fim político: a liberdade. As restrições, enquanto tais (...), têm de ser impostas sobre as operações da democracia; governos democráticos deveriam aceitar limites no alcance legítimo de suas atividades. O escopo legislativo do governo é e tem de ser restringido pelo império da lei. (HELD, 1988:249).

O quarto modelo, chamado “participativo”, aproxima-se das discussões centrais deste trabalho. Tendo como nomes centrais Carole Pateman, C. B. Macpherson, Sherry R. Arnstein e, mais recentemente, Benjamim Barber, a “Nova Esquerda” herdou de movimentos contestatórios dos anos 1960 uma visão que se contrapõe ao modelo “legal”. Inspirados pela visão marxista de que o mercado capitalista cristaliza desigualdades, esses autores indicam que é importante não somente ultrapassar as diferenças materiais que impedem a realização das liberdades, mas, também, “os deficits de formação política da opinião e da vontade que daí resultam, o que significa, antes de mais nada, a participação nos processos decisórios” (NOBRE, 2004:33). A

democracia participativa entende que o governo e as instituições representativas devem ser vistos como instrumentos de efetivação da vontade dos cidadãos, e não como as instituições democráticas “por excelência”. Ou seja: não deve haver divisão rígida entre sociedade civil e Estado.

O quinto modelo, deliberativo, tem como um de seus primeiros fundadores Bernard Manin, que definiu dois sentidos de deliberação: “processo de discussão” e “decisão”, sendo que o segundo depende do primeiro na teoria e na prática (MANIN, 1987). A partir dessa premissa, Joshua Cohen postulou aquela que é tida como a primeira definição de democracia deliberativa: “A concepção de democracia deliberativa está organizada em torno de um ideal de justificação política. De acordo com este ideal, justificar o exercício do poder político colectivo é proceder com base na argumentação pública livre entre iguais. Uma democracia deliberativa institucionaliza este ideal” (COHEN in BOHMAN, REGH, 1997:412). O modelo deliberativo é, portanto, essencialmente normativo, valorizando a legitimidade dos processos democráticos, que depende do cumprimento dos procedimentos imparciais da deliberação. Segundo Benhabib, a democracia deliberativa é composta por processos configurados da seguinte maneira:

- 1) A participação na deliberação é regulada por normas de igualdade e simetria; todos têm as mesmas chances de iniciar actos de fala, questionar, interrogar e abrir o debate;
- 2) todos têm o direito de questionar os tópicos fixados no diálogo e 3) todos têm o direito de introduzir argumentos reflexivos sobre as regras do procedimento discursivo e o modo pela qual elas são aplicadas ou conduzida (BENHABIB, 1996:70).

Estes dois últimos modelos estão na base da proposição de políticas participativas e de outros arranjos institucionais que vêm sendo experimentados nas últimas décadas – caso do orçamento participativo. A *participação política* contextualiza e caracteriza a *deliberação pública*. Trata-se de dois conceitos distintos, mas que podem ser complementares. Partimos do pressuposto de que existem diversas formas de participação da sociedade civil no sistema político formal, entretanto, essa participação pode ocorrer sem a qualidade desejável, ou seja, sem um nível positivo de questionamentos, debates e deliberações. Sendo este um dos pontos fulcrais do nosso trabalho – queremos compreender a “qualidade democrática” do Orçamento Participativo de Lisboa – consideramos que vale, portanto, um maior aprofundamento nas questões teóricas que configuram a Democracia Participativa e a Democracia Deliberativa.

### **1.3 Entre a participação e a deliberação**

A chamada “Nova Esquerda” consiste num conjunto de ideias desenvolvidas a partir de republicanos, como Rousseau, de anarquistas e de visões “libertárias” e “pluralistas” da teoria marxista. São muitos os autores que, nos anos 1970, contribuíram para uma reformulação dos conceitos esquerdistas de democracia e liberdade, mas lançaremos um olhar mais atento, num primeiro momento, à visão de Carole Pateman e C. B. Macpherson. Ambos possuem pontos de partida semelhantes na definição do modelo participativo de democracia.

“Democracia participativa”, dos anos 1970 até 1990, foi o principal modelo de oposição ao modelo legal, apesar de não ter se desenvolvido com o objetivo de fazer ataques aos princípios de direita. A democracia participativa surge, enquanto princípio teórico, a partir de movimentos políticos que, nos anos 1960, abrigavam debates internos na esquerda e insatisfação com a herança das teorias políticas liberais e marxistas (HELD, 1988:220). A liberdade individual pregada pelo modelo liberal é questionada pelos autores da Nova Esquerda. Pateman indica que uma pessoa com essas características de liberdade e condições de igualdade existe, na prática, muito menos que o que propõe a Nova Direita (PATEMAN, 1985). No entendimento da autora, os direitistas assumem de maneira genérica algo que carece de atenção especial, como as diferenças de classe, cor, género, étnicas. Essas diferenças levam a um não cumprimento ou não gozo dos direitos, que são, à partida, usufruídos igualmente por todos. É preciso avaliar a liberdade a partir de condições e situações concretas. Se, na prática, essas liberdades de direito não puderem ser gozadas, é preciso ter atenção às consequências disso à vida cotidiana das pessoas. Pateman afirma que os liberais nunca estiveram atentos a essas questões e indica que é imenso o número de indivíduos que possuem restrições em participar ativamente da vida política e civil. Essas diferenças dificultam a prática de prerrogativas liberais que afirmam serem os indivíduos livres e iguais.

Pateman afirma, ainda, que são falhas as diferenciações claras entre Estado e sociedade civil pregadas pelos liberais. Se o Estado encontra-se separado das associações e outras práticas da vida cotidiana, subentende-se que ele representaria um aparato ao qual os cidadãos devem respeito e obediência. Por outro lado, se o sistema político formal encontra-se presente no emaranhado do dia-a-dia, a reivindicação do Estado enquanto autoridade independente e imparcial fica comprometida. Sendo assim,

Pateman entende que o Estado é inevitavelmente mantenedor e reproduzidor das desigualdades cotidianas, o que coloca em xeque o seu papel “organizador”. Estas questões são centrais para que sejam repensadas, em Pateman, as relações entre público e privado, a natureza do poder público, o real escopo da política e os objetivos reais dos governos democráticos (HELD, 1988:221).

Avançando no raciocínio da autora, Pateman afirma que, se o Estado nunca é “separado” ou “imparcial”, o cidadão nunca poderá ser tido como “livre” e “igual”. Se o “público” e o “privado” estão interligados de maneira tão intensa, entende-se que somente o ato eleitoral não pode ser suficiente para legitimar as forças envolvidas num processo de governação. Se a engrenagem que envolve Estado e sociedade civil deixa livres de interferência tão poucos campos da vida privada, torna-se delicada a questão da forma adequada segundo a qual a democracia deve regular e intervir. Que forma de controlo democrático deve ser tomada? Qual é o escopo do processo democrático de tomada de decisão? As respostas para tais problemas, de acordo com os autores da Nova Esquerda, encontram-se em duas proposições: o Estado democratiza-se na medida em que o parlamento, as burocracias e os partidos políticos tornam-se mais abertos e responsabilizam-se, e, ao mesmo tempo, é preciso haver esforços de movimentos sociais locais para que o Estado – bem como a sociedade – seja objeto de processos que o leve a tornar-se mais responsável.

C. B. Macpherson possui perspectivas semelhantes às de Carole Pateman, com a particularidade de enfatizar a Democracia Participativa como o caminho para um futuro mais democrático. Sua abordagem teórica é fruto de uma reavaliação de certos aspectos da teoria democrática liberal. Segundo o autor, a manutenção da liberdade individual depende de um envolvimento contínuo dos cidadãos na regulação da sociedade e do Estado. Retomando os pressupostos de Stuart Mill, Macpherson pondera e complexifica a possibilidade de haver participação direta de todos os cidadãos na vida política, especialmente em sociedades densas e comunidades de larga escala. Entretanto, ao contrário do que apontava Mill, Macpherson acredita na possibilidade de todos os cidadãos participarem sempre que uma questão pública emerge. Macpherson acredita na possibilidade de transformação do Estado e da sociedade civil, principalmente por meio de arranjos institucionais que incentivem a democracia direta e da existência de partidos políticos competitivos. Os partidos, segundo o autor, devem possuir estruturas de organização menos complexas, menos hierárquicas e mais abertas à interferência popular.

De acordo com os autores da Nova Esquerda, se as pessoas conhecem possibilidades concretas de participação em processos decisórios, elas estarão, conseqüentemente, convencidas de que participar ativamente da vida política vale a pena; as decisões coletivas podem e devem estar próximas da sociedade civil. Por outro lado, se as pessoas estão constantemente marginalizadas dos processos e mal representadas, elas entenderão que raramente seus pontos de vista terão importância. Estas idéias encontram respaldo relativamente vago na obra de Macpherson, na qual o conceito de Democracia Participativa e as formas de materializá-lo não são clarificadas. No texto de Pateman, entretanto, a autora ilustra seus pressupostos por meio da descrição de experiências de controle democrático bem sucedidas em ambientes de trabalho (estender a esfera de controle democrático para estas instituições chave, onde as pessoas passam grande parte de suas vidas cotidianas, representa uma ruptura em sentimentos de apatia e descrença na eficiência democrática). De acordo com a Nova Esquerda, enquanto o poder de autodeterminação estiver nas mãos unicamente do governo, a democracia não só estará restrita ao momento de voto (como Schumpeter afirmava), mas terá pouca capacidade de determinar boa qualidade de vida para muitas pessoas. Para que a autodeterminação governamental seja atingida de maneira eficiente e abrangente, os direitos democráticos precisam ser estendidos do estado para, por exemplo, organizações econômicas e outras instituições com papel central na sociedade.

A partir dos postulados de Pateman e Macpherson, é possível chegar a alguns valores que seriam caros à participação política: os cidadãos não são apáticos, mas sim, falta-lhes oportunidade para participar (MACPHERSON, 1978, PATEMAN, 1970); as decisões coletivas legitimam mais a política, pois são mais aceitas pelos que participam dos processos (PATEMAN, 1970); as pessoas tornam-se mais participativas à medida em que participam, tendo o processo, então, um caráter educativo (MACPHERSON, 1978, PATEMAN, 1970); as desigualdades sociais dificultam a participação, mas podem ser diminuídas por meio dela (MACPHERSON, 1978).

Entretanto, o modelo democrático participativo ganhou críticos. De acordo com Held (1988), os postulados de Pateman e Macpherson avançam no sentido de retirar o debate político da justaposição e comparação entre Liberalismo e Marxismo. A Nova Esquerda traz novas propostas, porém, diz pouco sobre fatores centrais como: em que medida a esfera econômica estaria preparada para se relacionar com os novos aparatos políticos? Como os espaços de democracia representativa interagiriam com as propostas de democracia direta? Além disso, parte-se do pressuposto de que as pessoas, em geral,

gostariam de ter a esfera do controlo democrático como parte de suas vidas. Tais questões ganham importância na medida em que a Democracia Participativa é colocada não somente como um conjunto de novos procedimentos, mas também, como uma nova maneira de se viver. Os teóricos da Nova Esquerda tentaram compreender as implicações desses princípios na estrutura da sociedade e do Estado, e não foram poupados de críticas por isso. Foram criticados por tentarem prematuramente propor soluções para a complexa estrutura de relações entre liberdades individuais, justiça social e processos democráticos. Foram questionados por valorizarem e confiarem excessivamente nas vontades do povo para que fossem tomadas as decisões relativas ao futuro de toda uma nação.

Conhecido o modelo participativo e os seus limites, vale passar às reflexões relativas ao modelo deliberativo. O modelo de democracia deliberativa é apontado por Held (1988) como uma nova fronteira na teoria democrática. Até então, os modelos descreviam o espaço político democrático a partir de duas dimensões principais: a extensão da igualdade política e cidadã para todos, ou o aprofundamento do escopo da democracia para dar conta de questões culturais, sociais e económicas (HELD, 1988) – como pudemos observar nos modelos descritos nas seções anteriores. A Democracia Deliberativa, entretanto, propõe uma abordagem política, focada especialmente num aperfeiçoamento da qualidade da democracia. Estão em questão a natureza e as formas de participação democrática, e não somente um crescimento da participação por si só. Os teóricos deliberativos retratam a democracia que lhes é ou era contemporânea, seja ela representativa ou direta, como um espaço excessivamente composto por conflitos pessoais, buscas por interesses particulares e debates rasos. Os deliberativos defendem, por sua vez, a existência de um espaço amplo e informado para que haja o debate público, o uso público da razão e a busca imparcial pela verdade.

O termo “democracia deliberativa” foi posto pela primeira vez por Joseph Bessette, em 1980, e o foco do conceito foi descrito por Bernard Manin (1987) como sendo a necessidade de alterar radicalmente uma perspectiva comum às teorias liberais e ao pensamento democrático: a base da legitimidade política não se encontra numa suposta boa vontade inerente aos cidadãos, mas sim, no processo de informação que se dirige a eles – o que representa a deliberação em si. O pensamento deliberativista nega as preferências políticas pré-estabelecidas, substituindo-as pela valorização de um fluxo de informação que leve os indivíduos a compreenderem os problemas e a criarem um julgamento político racional. Trata-se, portanto, da valorização de um processo

constante de aprendizado, que engendra uma cultura política permanentemente em construção.

São diversas as tradições de literatura em democracia deliberativa. Existem as visões de filósofos como Hannah Arendt, de pragmatistas como George Mead e John Dewey e de liberais, como John Rawls. Entretanto, neste trabalho, optaremos da proposta do alemão Jürgen Habermas, cujo trabalho em democracia deliberativa serve de inspiração para a maior parte dos estudos em deliberação.

Lançando mão de conceitos como ação comunicativa e racionalidade comunicativa, Habermas enaltece o papel central da interação entre os indivíduos, da comunicação e da deliberação pública para o sistema político. O autor valoriza a prática da argumentação como ferramenta de alcance do consenso, sem haver necessidade do uso da força ou de outras ações estratégicas. O debate, portanto, passa a ser central na busca por validar e legitimar questões do sistema político, sendo os argumentos passíveis de aperfeiçoamento e correção quando colocados abertamente para apreciação pública. A ideia é que a gênese da lei ocorra a partir de contexto de soberania popular, condição que torna o processo legítimo. Esta integração social faz com que o poder gerado a partir de uma ação comunicativa possa interferir no poder administrativo:

Um proferimento (sobre um fato, uma recomendação, um comando, uma experiência interior) é racional na medida em que “pode ser explicado aos outros”, isto é, quando justificativas podem ser oferecidas, na tentativa de fazer com que seus fundamentos sejam reconhecidos intersubjetivamente, numa dada circunstância, sem uso de coerções, como ameaças, chantagens, recompensas ou sanções. (MAIA, 2008:33).

A deliberação apresenta-se, portanto, como a busca pela melhor solução, a mais justa, mais verdadeira e mais válida. Quando se delibera, é possível alcançar soluções alternativas a situações de conflito. De maneira ideal, somente os argumentos mais válidos são capazes de permanecer após passarem por filtros racionais, negociações e outras etapas de “teste”, o que os torna legítimos para os momentos de tomada de decisão. O processo de formação de opinião por si próprio deve interferir na maneira como os participantes argumentam e criam seus pontos de vista. Este processo deve ser rico em informações disponíveis, portanto. E, caso a melhor solução não tenha sido aquela encontrada, entende-se que existe a possibilidade de se alcançá-la no futuro, pois o processo deliberativo encontra-se em permanente avaliação:

A política deliberativa deve ser concebida como um processo que depende de uma rede de operações de barganha regulados de forma justa e de várias formas de argumentação,

incluindo discursos pragmáticos, éticos e morais, cada um deles apoiado em diferentes pressupostos e procedimentos comunicativos. (HABERMAS, 1984a:5)

As trocas discursivas e argumentativas indicadas por Habermas devem ocorrer em espaços autônomos e diversificados, que possuam condições suficientes para que se oponham ao poder administrativo. Esses espaços formam a *esfera pública*. Neste ponto, vale lançar mão dos princípios “habermasianos” de esfera pública abordados em “Mudança Estrutural da Esfera Pública”.

A obra representa uma pesquisa densa, que apresenta o quadro das expressões “público(a)” (*öffentlich*), “publicidade” ou “esfera pública”, ou ainda “esfera do público” (*Öffentlichkeit*) nas democracias europeias. O livro aborda a formação e institucionalização das expressões, além de registrar seus conteúdos com o decorrer dos séculos a partir das influências das revoluções burguesas. O diagnóstico de Habermas mostra uma transformação da esfera pública contemporânea, a partir dos efeitos da comunicação de massa (início dos anos 1960).

Habermas caracteriza a esfera pública como o domínio social da argumentação coletiva. Trata-se de uma rede

para a comunicação de conteúdos, tomadas de decisão e opiniões, onde os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, ou seja, a esfera pública capta as preocupações dos diferentes públicos que a constituem, mas também funciona como caixas de ressonância que amplificam a questão na sociedade. (SAMPAIO, 2010:49).

Em “Mudança Estrutural da Esfera Pública”, a esfera pública é um espaço de interação social diferenciado do Estado. Neste ambiente, os indivíduos debatem as decisões tomadas pelo poder político e apresentam demandas voltadas para o estado. Quanto mais fortes forem as demandas que ganham espaço na esfera pública, maior será a probabilidade de que haja interferência no sistema político administrativo. No modelo habermasiano, a esfera pública produz somente influência, e não institucionalidade. Cabe à esfera pública criar fluxos comunicativos (estratégias) capazes de influenciar o estado por meio do adentramento das “comportas” do sistema político. Neste sentido, “o conceito de publicidade estabelece uma dinâmica no interior da política que não é movida nem por interesses particularistas nem pela tentativa de concentrar poder com o objetivo de dominar outros indivíduos” (AVRITZER, 2000:16). Ao contrário, o que se coloca é uma ideia de uso público da razão que relaciona participação e deliberação pública: “A paridade sobre a qual a autoridade do melhor argumento pode prevalecer

contra a hierarquia social e no final se tornar vitoriosa significou, no pensamento daquele momento, a paridade da condição humana comum” (HABERMAS, 1984a:36). Nota-se, portanto, que desde sua obra inicial, o autor trabalha com a idéia de argumentação deliberativa, indo além dos princípios que legitimam, por exemplo, a vontade da maioria (Rousseau) ou a representatividade de um só indivíduo (Rawls e os liberais). O autor, entretanto, não localiza o ambiente ideal de deliberação pública na sociedade contemporânea, devido a determinadas componentes da sociedade de massa (a profissionalização da comunicação e novas lógicas de mercado interferem na formação da opinião pública, que passa a ser abastecida de informações que nascem de interesses privados – caso do surgimento e afirmação profissional das relações públicas).

Dentre as mudanças nas orientações teóricas do autor, ganha destaque a idéia de um consenso discursivo a partir de uma teoria da ação social reflexiva. Tais princípios estão presentes em “Teoria da Ação Comunicativa”, obra lançada em 1981. Nesse sentido, ganham importância duas dimensões: a elaboração de um conceito de “mundo social reflexivo”, e a proposta de uma forma de ação que seja intersubjetiva e orientada para um consenso comunicativo:

A definição de uma situação estabelece uma ordem (social). Através dela participantes em um processo de comunicação atribuem os vários elementos de uma situação de ação a cada um dos três mundos (o objetivo, o social e o subjetivo) e, desse modo, incorporam a situação de ação atual no seu mundo da vida pré-interpretado. A definição da situação por uma outra parte que diverge da definição de um de nós coloca um problema de tipo peculiar, pois, em um processo cooperativo de interpretação ninguém possui o monopólio da interpretação correta” (HABERMAS, 1984b:100).

Esta proposição habermasiana é uma tentativa sociológica de realocar a argumentação no mundo social (tendo em vista os limites encontrados em “Mudança estrutural da esfera pública”). Os contornos dessa tentativa supõem a existência de um mundo com pré-interpretações distintas e propõem o consenso argumentativo como meio de produzir ordem. Essa forma de agir, que Habermas denomina “comunicativa”, teria as seguintes características: o seu meio é a utilização pragmática da linguagem; ela envolveria orientações em relação ao mundo; ela seria teleológica; e implicaria em assumir características reflexivas em relação ao mundo (Habermas, 1984b:98). As pessoas que possuem pontos de vista diferentes dos da maioria, segundo o autor, não podem ser tomadas como “erradas”. E, ao contrário do que havia ponderado Rawls, uma limitação de informação não é tomada como suficiente para coordenar consensos. Em Habermas, as diferenças são importantes para causar polêmicas e questionar as normas.

A partir desse raciocínio, Habermas começa a estender a lógica da ação comunicativa na direção da política contemporânea. O problema da legitimidade da política estaria relacionado, então, com um “processo de deliberação coletiva que contasse com a participação racional de todos os indivíduos possivelmente interessados ou afetados por decisões políticas” (AVRITZER, 2000:20). Essa posição leva à criação, por parte do autor, do chamado “princípio D”: “Somente são válidas aquelas normas-ações com as quais todas as pessoas possivelmente afetadas possam concordar como participantes de um discurso racional” (HABERMAS, 1995:107).

O princípio (D) valoriza, portanto, uma discussão racional entre os indivíduos, iguais, fazendo uso de suas razões em debate político. Além disso, Habermas aponta que a política deliberativa deve ser coordenada como sendo uma rede de trocas e barganhas, reguladas de maneira justa, e com discursos éticos e morais apoiados em variados procedimentos e pressupostos comunicativos (HABERMAS, 1984b:5). Tal rede materializar-se-ia na esfera pública. Em “Entre factos e normas” (1995), o autor diz da materialização do princípio (D) por meio de uma soberania popular procedimentalizada e um sistema político ligados a redes periféricas de uma esfera pública política (HABERMAS, 1994:7).

A democracia deliberativa em Habermas, portanto, traz como ideal e como desafio as maneiras como se dariam tais relações entre essa rede de deliberação pública e o sistema político administrativo. Seria necessário, então, pensar em formas de institucionalizar esses arranjos deliberativos.

Habermas, enquanto autor paradigmático, possui uma série de críticos. Um deles é o australiano John Dryzek (2004). O autor afirma serem muito exigentes os modelos deliberativos baseados em excessiva justificação e racionalidade. Esses modelos, segundo Dryzek, desconsideram questões importantes e inerentes ao processo de deliberação, como a estratégia, a coerção e outras práticas de manipulação.

Mansbridge (2007), por sua vez, ressalta a questão das emoções, que, segundo a autora, não se separam da racionalização no momento da deliberação – sendo esse processo emotivo importante para decidir, empatizar e analisar alternativas. Nesse processo, a autora enaltece, ainda, a importância da negociação e da barganha (MANSBRIDGE, 2007:264).

Warren, entretanto, questiona as intenções “limpas” e pouco carregadas de outras estratégias e outros interesses, que não os privados, conforme os deliberacionistas apontavam. Segundo o autor, ainda que não haja falas originalmente deliberativas, elas

servem para compor o debate e, por isso, podem sim fazer parte do processo de deliberação (WARREN, 2007:278). O autor, portanto, aceita a existência de estratégia como componente da deliberação, ao contrário do que previa Habermas na teoria da ação comunicativa. Nota-se, então, que Dryzek, Mansbridge e Warren inserem novas formas de comunicação como sendo também aceitáveis no processo deliberativo.

Há, ainda, autores deliberacionistas que apontam o busca pelo consenso como um padrão muito elevado para refletir sobre comunicações reais. Dentre eles, destacamos Christian List, para quem um dos problemas cruciais da democracia é a tomada de decisão por pessoas com pontos de vista conflitantes. E as diferenças que compõem as sociedades as levam a necessariamente assumir posições distintas, o que faça com que seja irreal a busca pela unanimidade (LIST, 2007). Ainda que os indivíduos compreendam e concordem com todos os argumentos apresentados, poderão, mesmo assim, criar opiniões diferentes. Ou, como aponta Dryzek (2004), os participantes podem estar de acordo no que diz respeito à definição de um certo problema, mas discordam nas soluções possíveis. É preciso, portanto, segundo estes autores, relativizar o debate virtuoso e a busca pelo consenso que Habermas prega. Warren aponta, ainda, uma outra questão desconsiderada por Habermas: a relativização dos contextos e das histórias sociais na maneira como a deliberação pode vir a ocorrer. O autor fala sobre os efeitos negativos das grandes diferenças – ou do excesso de homogeneidade – que um grupo pode vir a apresentar na qualidade da deliberação. Trata-se, portanto, de uma relativização dos processos deliberativos devido às condições sócio-culturais e aos posicionamentos pessoais.

Uma outra perspectiva que sobrepõe os princípios indicados por Habermas diz respeito aos desenhos institucionais das políticas que abrigam as iniciativas de democracia deliberativa. Nesse sentido, ganha destaque Archon Fung (2004), que indica que o principal problema das democracias não é o excesso de tarefas e de obrigações que esse tipo de política requer, mas sim, o desenho institucional adequado para que as pessoas realmente atingidas pelos problemas tenham condições de utilizar suas experiências de maneira inteligente, para criar propostas de soluções. Dessa maneira exerce-se, de facto, poder estatal.

De acordo com Fung, recentemente têm sido implementadas medidas demasiado ambiciosas com o objetivo de melhorar a “qualidade da democracia”, medidas essas que “nascem de esforços para se entender deslocamentos de placas tectônicas na organização política e social que afetam a qualidade de vida da esfera pública” (FUNG,

2004:173). Entretanto, segundo o autor, a vida prática, em épocas normais, raramente oferece oportunidades aos indivíduos para que eles interfiram nessas “placas tectônicas”. Então, num sentido paralelo, têm crescido iniciativas mais modestas, mais localizadas, que investem em esferas públicas mais aperfeiçoadas. Essas iniciativas, segundo Fung, têm maior potencial para promover uma deliberação pública mais autoconsciente. Esses esforços, que reúnem não milhões ou dezenas de milhões, mas sim dúzias, centenas ou milhares, são denominados por Fung como *minipúblicos*. O conceito, inspirado em Robert Dahl, aborda reuniões como as municipais ou as associações propositivas. “Eles se parecem, porque o são, com exercícios de ‘reparação reformista’ (*reformist tinkering*) ao invés de ‘reforma revolucionária’ (*revolutionary reform*)” (FUNG, 2004:174). Segundo o autor, os minipúblicos devem ser valorizados por três motivos principais (2004). O primeiro deles é o potencial promissor para a deliberação pública e o engajamento cívico na política da contemporaneidade. Além disso, devido às diversidades e à fragmentação da vida cultural e política, as grandes reformas implementadas pelo estado têm mais possibilidade de interferir em minipúblicos que ter efeito em grande escala. Por fim, Fung afirma que mesmo aqueles que defendem as políticas de impacto “tectônico” precisam conceber bem um desenho institucional adequado para uma política pública efetiva, e conhecer os minipúblicos é fundamental para tanto.

O orçamento participativo pode ser considerado um exemplo de desenho institucional baseado em minipúblicos e inspirado nos princípios da democracia deliberativa.

## **CAPÍTULO 2 – ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: DESENHO INSTITUCIONAL, QUESTÕES DE *ACCOUNTABILITY* E COMUNICAÇÃO PÚBLICA**

Os orçamentos participativos (OPs) representam um conjunto disperso e heterogêneo de iniciativas com grandes variações em seus desenhos institucionais. Variam arranjos minimalistas e maximalistas de participação e de deliberação, a partir de diversas variáveis (BRASIL, CARNEIRO, FRANÇA e ALMEIDA, 2010). Segundo Avritzer (2008), os orçamentos participativos são canais de deliberação democrática, nos quais estado e sociedade negociam tomadas de decisão referentes ao orçamento, lançando mão de procedimentos deliberativos. Apesar da variação de modelos de OPs, Avritzer traça alguns elementos comuns: o acesso livre e a participação aberta a todos os cidadãos; a combinação de elementos da democracia direta e representativa; a alocação dos recursos para investimentos baseada na combinação de critérios gerais e técnicos (2008). O autor descreve uma abordagem mais geral da política como tendo um arranjo “de baixo para cima”, pois possibilita a participação de qualquer cidadão. Avritzer sublinha que “afirmar que o orçamento participativo ocorre de baixo para cima não significa diminuir a iniciativa do Estado em implantá-lo, mas apenas enfatizar que esta iniciativa cria uma institucionalidade de baixo para cima” (AVRITZER, 2008:3).

A experiência pioneira em orçamento participativo ocorreu na cidade brasileira de Porto Alegre, na década de 1980. Porto Alegre é a capital do estado do Rio Grande do Sul e possui população de aproximadamente 1,3 milhão de habitantes. Em 1989, foi eleito para a câmara municipal um partido de esquerda denominado Partido dos Trabalhadores (PT), o qual possuía uma forte base de filiados engajados em uma ampliação da justiça social e que valorizavam as ideias de democracia participativa. Essas intenções foram materializadas na decisão de que uma parte do orçamento municipal ficaria sob o controle direto dos cidadãos.

O processo decorre, aproximadamente, da seguinte maneira. No mês de março, todos os anos, são realizadas assembléias em cada um dos 16 distritos nos quais a cidade é dividida. Normalmente, mais de mil pessoas participam das reuniões, organizadas pela câmara municipal. Nessas reuniões, os cidadãos revisam a qualidade da implementação das decisões do OP do ano anterior. As principais áreas de intervenção das decisões do OP costumam ser em infra-estrutura urbana básica, como pavimentação, esgoto, transporte, habitação, segurança social, saúde e educação. Nessa

mesma assembléia, os participantes elegem “delegados” responsáveis por representar cada bairro nas etapas seguintes do processo. Em rodadas posteriores, os delegados representantes dos bairros e distritos encontram-se para debater sobre a agenda de prioridades de suas localidades, e as áreas mais prioritárias. Essas preferências são agregadas no orçamento municipal, desenhado com obras e projetos determinados pelo OP, a partir de uma ponderação entre as preferências expressas, a população de cada distrito e as privações de cada um deles.

Segundo Avritzer (2008), o Orçamento Participativo tem ganhado relevância no interior do debate da teoria democrática a partir de três perspectivas: a observação da relação entre sociedade civil e democracia local, a análise de desenhos institucionais e os debates sobre qualificação da democracia.

No que diz respeito à relação entre sociedade civil e estado, segundo Leonardo Avritzer, foi Bairle o pioneiro em descrever a influência dos movimentos sociais comunitários, na década de 80, para explicar o início dos OPs. Em Porto Alegre, a primeira edição do orçamento participativo é contemporânea do surgimento da UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre), organização que deu o primeiro passo no sentido de inovar na relação “monogâmica” entre as associações de bairro e o poder local. Uma concepção diferenciada de cidadania gerou mudanças, como a proposição de políticas públicas alternativas. Esses movimentos estariam na base da criação do primeiro OP. Nota-se, então, que um contexto específico de sociedade civil organizada e ativa fez a diferença na formação da nova política, que acabou por ser inspirada, também, em outras iniciativas inovadoras locais, como as chamadas assembleias de desenho institucional participativo. Foi preciso haver, naquele determinado contexto, um conjunto de lideranças capazes de mobilizar a comunidade por meio de uma rede associativa já consolidada. Alguns teóricos (Nylen, 2002) ponderam que o OP não gera ainda mais participação nesses contextos de sociedade civil já mobilizada, mas serve para reforçar ainda mais o ativismo democrático entre os já ativos, e para recuperar o ânimo dos que já foram participativos no passado. De acordo com Avritzer, nota-se que a literatura sobre sociedade civil, quando observa as características do Orçamento Participativo, considera elementos como: problematizar as estruturas participativas já existentes antes da implementação dos OPs; analisar a competência do estado em propor políticas participativas com características semelhantes às aquelas já apresentadas por associações da sociedade civil; questionar a capacidade das políticas participativas em “distribuir” o poder de decisão de maneira

ampla e igualitária, para que as associações pré-existentes não passem a se configurar como instrumentos corporativos de acesso a recursos; entender até que ponto a tradição associativa local interfere no sucesso das experiências de orçamento participativo.

Uma segunda linha de estudos sobre o OP observa as características deste desenho institucional, buscando compreender os seus efeitos nas atitudes dos cidadãos ao participar. Fung e Wright (2000), por exemplo, comparam as experiências de OP com outras políticas participativas antes desenvolvidas na Índia e nos Estados Unidos, chegando, então, a uma idéia de governança participativa com transferência de poder para as bases: “eles são participativos na forma como incorporam o compromisso e a capacidade das pessoas comuns; deliberativos porque instituem um processo racional de tomada de decisão e são uma forma de aumento de poder das bases na forma como eles ligam ação e discussão” (FUNG e WRIGHT, 2000:5). Há, ainda, autores, como o próprio Avritzer, que destacam a capacidade de os OPs conseguirem incorporar em seus desenhos as propostas institucionais sugeridas por atores diversos. Em Porto Alegre, as assembleias regionais anteriores à implementação da política participaram de sua elaboração, e o mesmo ocorreu em outras experiências. Ponderamos, entretanto, se, hoje, com a “popularização” dessa política, tal processo ainda ocorre (é possível imaginar que as cidades acabam por se inspirar em outras experiências e propor as políticas já desenhadas, como ocorreu em Lisboa. O desenho, entretanto, vem sendo aperfeiçoado na capital de Portugal). Uma outra linha de autores analisa características específicas do desenho institucional (regras, espaços, critérios de participação) e o impacto delas na qualidade da política (LUCHMANN, 2002).

Por fim, Avritzer destaca uma linha de teóricos que relacionam o OP e os novos modelos de democracia. Santos (1998), por exemplo, vê o orçamento participativo como uma concepção distributiva da democracia, sendo caracterizada por três elementos centrais: a igualdade de possibilidade de participação, sem privilegiar, por exemplo, organizações comunitárias já existentes; a participação resulta de uma combinação de regras de democracia representativa e democracia direta; os recursos são distribuídos a partir de critérios gerais e critérios técnicos. Há, ainda, autores que valorizam a igualdade de poder de decisão, independentemente do status social, e outros que valorizam o OP como exemplo de nova possibilidade de sinergia entre poder local e sociedade civil, com uma inovadora possibilidade de interferir diretamente nos processos de tomada de decisão e maior empoderamento (FUNG, 2004). Avritzer, entretanto, afirma que existe uma concordância de que há “um aumento da participação

na decisão sobre a distribuição de recursos orçamentários; um aumento do acesso a recursos públicos e direitos; um aumento da capacidade de decidir e uma certa capacidade de determinar a regra do processo deliberativo” (AVRITZER, 2008:9).

## **2.1 *Accountability* e diálogo público**

Um outro viés que pode ser tomado quando se analisam as políticas públicas participativas, como o OP, é aquele que observa a implementação destas iniciativas como instrumentos de *accountability*. Para além do desenvolvimento de políticas cada vez mais abertas à integração do cidadão (conforme pudemos observar no desenvolvimento dos variados modelos de democracia), um outro ponto de vista que acompanha o desenvolvimento destas políticas é aquele que analisa a crescente demanda de *accountability* dos cidadãos para com o Estado. Esse termo, que se tornou lugar comum nas bibliografias sobre gestão pública, tem significados complexos.

De acordo com Arato (2002), enquanto a deliberação representa uma possibilidade plausível de relacionamento entre representantes e representados, *accountability* faz referência a uma possibilidade concreta que a lei pode indicar, com base na capacidade dos eleitores de exigir que os seus representantes expliquem o que se faz, de modo a serem responsabilizados, punidos ou mesmo recompensados. Está em jogo uma avaliação do desempenho geral dos representantes:

“se valorizamos a conexão entre representantes e representados, então é *accountability* um meio importante de reforçar esta norma democrática. Portanto, se estamos ou não convencidos dos potenciais democráticos da deliberação, identificação e/ou similitude, seria absurdo negar que *accountability* política teria que ser, no mínimo, uma dimensão crucial de qualquer democracia moderna, onde não há mais identidade entre governantes e governados.” (ARATO, 2002:92).

Ao analisar as articulações entre responsabilização do estado, sociedade civil e esfera pública, Arato afirma, ainda, que um estado que busque *accountability* precisa dispor de alguma dimensão de democracia deliberativa. O autor vê o conceito de esfera pública como fazendo referência aos espaços parcialmente institucionalizados de comunicação, tão importantes para a política democrática, e entende sociedade civil como o substrato organizacional associativista necessário para potencializar a influência política e generalizar a experiência de comunicação. E, enquanto o público monitora as ações políticas, as associações civis têm a função de preparar os eleitores para qualificar

o voto. As atuações da esfera pública e da sociedade civil devem complementar os processos de *accountability* que já são legalmente atribuídos aos representantes.

De acordo com Mulgan (2000), *accountability* faz referência às formas como os cidadãos podem fazer com que o estado corresponda às suas expectativas, havendo respostas dos governantes pelas políticas que coordenam. Trata-se, portanto, de um direito do cidadão e de um dever do estado. O autor afirma, ainda, que os mecanismos de *accountability* devem ser baseados numa enorme ramificação de ações, sejam elas referentes à “responsabilidade” (lógica mais “interna” e que diz respeito a questões mais “profissionais”), à “responsividade” (dar respostas diretas ao público) e à capacidade de propor debates abertos sobre questões de interesse público.

Uma outra visão de *accountability*, a qual nos interessa especialmente agora, é aquela que prioriza o aspecto do diálogo público na definição do conceito. Henriques (2010), recuperando Michael Harmon, coloca que “o sentido de diálogo público (para *accountability*) é particularmente interessante para observarmos o quanto as expectativas de relacionamento vão muito além dos aspectos de informação e justificação dos atos dos agentes do poder público” (HENRIQUES, 2010:59). O diálogo público permanente é uma maneira de manter abertos os canais de informação que possibilitam os debates específicos e objetivos que compõem as deliberações (BOHMAN, 2000).

A manutenção do diálogo público é, portanto, fundamental para a uma deliberação qualificada. As novas políticas participativas, com seus desenhos institucionais que tendem para a abertura, inserem-se num ambiente de comunicação pública que trazem novos desafios para a comunicação organizacional. Vamos perceber, na sessão seguinte, como desenha-se o conceito de comunicação pública e como a comunicação organizacional tradicional apropria-se das novas demandas.

## **2.2 Comunicação Pública**

Comunicação pública é um conceito central na Sociologia da Comunicação; é o seu objeto de estudo. Ele faz referência a toda a comunicação que decorre em espaço público, pela ou para a opinião pública. Trata-se de um termo que possui efeito estruturante sobre a generalidade das práticas comunicacionais e simbólicas.

Entendemos que o espaço público e a opinião pública podem ser entendidos por meio da forma de sociabilidade que lhes é inerente: os públicos. A definição de públicos, que Esteves (2011) apresenta com inspiração em Gabriel Tarde, os vê como

“um padrão específico de relações e interdependências sociais pelas quais os indivíduos estabelecem as suas próprias ligações” (ESTEVES, 2011:148). Trata-se de formas de sociabilidade do mundo moderno caracterizadas por possuírem marcante dispersão física (agrupamentos extensos que, devido aos tipos de elementos de sociabilidade que os unem, não necessariamente precisam apresentar co-presença física) e caráter essencialmente simbólico (existe uma coesão interna de natureza espiritual a partir de um tema mobilizador, que faz convergir opiniões, juízos e que atribui ao público identidade específica).

Tal tipo de sociabilidade combina com as caracterizações da sociedade moderna, que possui um caráter eminentemente comunicacional, uma vez que apresenta um amplo fluxo de informações e de comunicações, e estruturas em rede – graças aos avanços das tecnologias de informação e comunicação. Essa forma de sociabilidade tem como base aspetos como reconhecimento de especificidades, afinidades coletivas e motivações mentais, o que abre espaço para uma grande fluidez na pertença. Um mesmo indivíduo pode fazer parte de diferentes públicos, em diferentes momentos ou simultaneamente, e a pertença é aberta e revertível.

Em determinadas circunstâncias, os públicos podem vir a possuir importância marcante no relevo sociológico. O tipo de ação que lhes está associada lhes garante significativo poder de influência. Ou seja: os públicos não somente

recolhem da modernidade aquelas que são algumas das suas características fundamentais, mas, na qualidade de agentes de ação, eles tornam-se também importantes impulsionadores dessa mesma modernidade: os efeitos da sua ação calculada, sistemática e persistente chegam longe e tocam fundo a nível das estruturas sociais (ESTEVES, 2011:151).

Apesar da fluidez na pertença, os públicos podem possuir homogeneidade e durabilidade, o que os configura como sujeitos de ação. Essa ação ganha pujança quando os públicos são mobilizados de maneira a atingirem um estado de “excitação intelectual”, situação em que os agrupamentos alcançam seu poder máximo, adquirem capacidade performativa e atuam de maneira orientada, criteriosa e reflexiva, tendo como base o suporte simbólico que os caracteriza. A reflexividade da ação dos públicos dá contornos racionais a tal processo. A ação é incisiva, calculista, pragmática e traz graus de responsabilidade e responsabilização dos agentes.

Essa dinâmica dos públicos, esse tipo de sociabilidade, é revestida de um importante significado comunicacional, pois toda a lógica tem a ver com uma

comunhão de ideias em comunicação permanente. O público interage na base da interpretação; sua sociabilidade comporta processos argumentativos que reforçam a consciência crítica. E isso tudo decorre de uma troca comunicacional entre os membros. Os públicos representam, então, “o gérmen do espaço público e da opinião pública – e assim, também, necessariamente, da comunicação pública” (ESTEVEVES, 2011:154).

A comunicação nos públicos pode ser considerada a própria razão de ser dos públicos: o motivo simbólico que os agrega é a base para a ligação entre os membros constituintes, ligação essa que ocorre em relações sociais – relações de comunicação. Os membros têm um interesse em comum, o que os aproxima, os coloca em interação, e essa interação configura o público.

Um outro elemento importante para a dinâmica comunicacional dos públicos é a opinião que nasce no seio deles, a partir de um trabalho de comunicação coletiva. Todos os membros de um público encontram-se implicados na produção e circulação mais ou menos generalizada das diferentes opiniões. Abre-se espaço para a expressão de opiniões distintas, que são colocadas numa arena argumentativa e, posteriormente, gera-se uma expressão que possui consenso racional (“acordo razoável”). Essa expressão, a opinião, é o forte fator vinculativo dentro dos públicos. E depende dessa opinião a força performativa e o alcance do estado de excitabilidade intelectual, responsável pela capacidade de ação de pessoas em inter-relação. Trata-se, então, de uma opinião “forte”, que nasce de um mesmo universo de discurso e de experiências partilhadas. Vale ressaltar, ainda, que as individualidades são importantes na coletividade dos públicos, pois a participação, que forma e reforça o público, é lugar da voz e da ação intensa de um só.

Para prosseguir nas reflexões sobre comunicação pública, é importante distinguir público de massa. Segundo Esteves, a massa possui três aspetos marcantes que a diferencia das definições de público até agora apresentadas. Uma massa forma-se de maneira fortuita, exterior à vontade dos seus membros; não há o bem comum simbólico que justifica a partilha, como nos públicos. Por causa disso, a massa possui pouco poder de ação autónoma, uma vez que seus componentes são pouco articulados (fala-se de um comportamento apenas reativo em circunstâncias específicas, quando são estimulados certos impulsos). Por fim, ressalta-se a baixa representatividade de cada indivíduo na massa, que existe somente como “mais um” no todo. Nota-se, então, que massa e público, apesar de serem ambas formas modernas de sociabilidade, apresentam grandes

diferenças. Essas diferenças ajudam a clarificar as distinções entre comunicação de massa e comunicação pública.

Falar de comunicação é remeter à ideia de mediação. Os membros dos públicos tomam conhecimento de universos alheios de experiência por meio de representações simbólicas que medeiam as relações e dispensam co-presença física. O valor que é dado ao indivíduo concretiza-se numa mediação entre sua experiência privada e o público. Definem-se, então, os públicos “como uma forma de sociabilidade que promove a mediação entre Público e Privado (enquanto domínios distintos de experiência)” (ESTEVEES, 2011:166). Os públicos, em geral, possuem esta característica, sendo que os fenômenos que surgem no interior do público reverberam no espaço público, esfera de mediação simbólica dos variados públicos concretos. Os públicos definem, então, a forma de sociabilidade que está na origem do espaço público. É o espaço público o grande espaço simbólico no qual congregam os mais diferentes públicos – processo que pode nos fazer remeter ao conceito de esfera pública. Esse espaço pode ser mais ou menos vitalizado de acordo com, por exemplo, o número de públicos (quantidade e diversidade) e o ativismo (intensidade e vibração na participação). Em resumo, é possível definir o espaço público moderno como

tendo por base a estrutura simbólica de uma relação Público/Privado que passou a situar-se internamente, por assim dizer, ao próprio âmbito do espaço público, e daí o sentido mais forte da ideia de espaço público enquanto um espaço de mediação por excelência: a mediação de Público e Privado que se realiza no interior do próprio espaço público e que supõe, em simultâneo, uma distinção (a separação mesmo) dos dois conceitos, mas ao mesmo tempo uma certa articulação (na forma, por assim dizer, da sua mútua dependência). (ESTEVEES, 2011:170)

A formação do espaço público moderno surge como um impulso do âmbito do Privado; cada membro tem uma oportunidade de se afirmar individualmente e de dar visibilidade à sua subjetividade própria. Esse processo possui, também, uma função política; as vontades que emanam dos públicos também recaem sobre a vida política, numa intenção de que reivindicações desse tipo também influenciem. Tal processo está ligado à ideia de democracia, mas especialmente aos princípios de democracia deliberativa. Uma configuração ético-moral da política depende, conforme anteriormente mencionado, desta produção de razões que justifiquem as tomadas de decisões.

A construção dessa vontade coletiva dá-se por meio de práticas de comunicação que têm no espaço público e na opinião pública seus espaços por excelência. Poderíamos destacar as práticas de publicidade, a crítica e o debate.

Entendemos como publicidade o ato de tornar públicas ideias, opiniões, factos ou pessoas. É como forma de comunicação pública que a publicidade dá visibilidade à política, para os membros dos públicos, e é ela que possibilita à política projetar a política “de acordo com as exigências, expectativas e aspirações desses mesmos sujeitos (cidadãos)” (ESTEVES, 2011:190). A publicidade, no processo de comunicação pública, representa lugar de exposição de subjetividades. Entretanto, essa prática ganhou importância institucional e transformou-se num princípio político, extrapolando os sujeitos enquanto tais e tornando-se uma obrigação estatal e de outros sistemas políticos, como os partidos. Está presente na publicidade, também, uma forte componente racional, pois é preciso elaborar os enunciados que possuam sentidos que possam ser apropriados pelos seus destinatários.

A crítica, por sua vez, consiste numa tomada de posição com relação a temas ou problemas presentes na comunicação pública. Trata-se do exercício de juízos diante das variadas opiniões que foram publicitadas. A tomada de posição crítica é sempre um exercício de racionalidade, pois as questões são submetidas a uma “prova de validade” em termos de razão.

O debate, por fim, não representa somente uma prática de comunicação, mas, também, um processo que concatena publicidade e crítica, dando forma final concreta à comunicação pública. O enraizamento do debate no espaço público tem a ver com a possibilidade de existirem relações variadas entre os indivíduos no espaço público. O debate mistura-se com o funcionamento normal da vida dos públicos e ocorre em ambientes corriqueiros. No caso da vida política, o debate ganhou mais importância a partir do surgimento e atuação da imprensa, que levou o debate dos espaços físicos para um outro nível. O debate confere sentido próprio à comunicação pública e proporciona a esta comunicação um caráter essencialmente racional.

Essas práticas formam a comunicação pública, processo que, por possuir tais propriedades, serve, hoje, como uma forma primordial para atribuir legitimidade à política. Segundo Esteves,

a comunicação é o meio através do qual são processadas as exigências da legitimidade no que a uma justificação dos actos do poder diz respeito; à partida, por parte de todos aqueles a quem esses mesmos actos se dirigem, pelo que a comunicação pública actua

como um médium por excelência de cidadania, colocado à disposição do conjunto da sociedade – dos destinatários em geral dos actos de governação, ou seja, de todo e qualquer indivíduo que apresente condições para fazer uso da sua própria razão. (ESTEVES, 2011:202)

Essas três práticas que compõem a comunicação pública e que atribuem legitimidade ao fazer político parecem estar na base de uma nova visão de comunicação organizacional governamental (ZÉMOR, 1995), que passa a considerar objetivamente a existência de novos tipos de fazer democrático. As crescentes exigências do público por mais participação, abertura e transparência leva à necessidade de criar uma comunicação que quebre o paradigma da mera informação e vá além: o que se busca é uma comunicação organizacional que promova diálogo público amplo e possibilite a participação da sociedade na gestão pública de maneira crítica. Trata-se, portanto, de uma mudança com relação aos padrões mais convencionais de relacionamento com o público.

Essa construção de possibilidade de diálogo é base para que o público crie, com o governo, processos de deliberação. Ou seja: a partir de um processo argumentativo amplo, faz-se necessário construir condições para que os cidadãos possam resolver questões problemáticas que transcendam suas realidades individuais. Passa a ser preciso haver condições para que interesses individuais entrem num debate público organizado, o qual deve poder chegar a acordos e, também, ganhar visibilidade nos media (BOHMAN, 2000). Vale, então, um olhar para questões de Comunicação Organizacional, tentando utilizar, como fundo, as definições de Comunicação Pública que apresentamos até o momento.

### **2.3 Comunicação Organizacional**

A comunicação dos governos, comunicação governamental, representa a atribuição dos modos de fazer da comunicação organizacional ao poder público. Há autores que acabam por dilatar o conceito, atribuindo a ele certas condições impostas por exigências democráticas. Entretanto, aqui consideraremos somente a dimensão mais prática e terrena desse conceito. O nosso problema se circunscreve à maneira como o governo gere seus relacionamentos com grupos de interesse diversos. Por isso, vamos considerar o conceito de comunicação pública governamental como o define Pierre Zémor: trata-se da “troca e partilha de informações de utilidade pública, assim como a manutenção do liame social cuja responsabilidade é incumbência das instituições

públicas” (ZÉMOR, 1995, p. 5, tradução nossa)<sup>1</sup>. Ainda sobre o conceito de comunicação pública, o francês indica que existem as funções

de informar (dar a conhecer, prestar contas e valorizar); de ouvir (as demandas, as expectativas, as interrogações e os aportes do debate público), de contribuir para assegurar a relação social (sentimento de pertencimento coletivo, tomada de consciência do cidadão enquanto ator) e de acompanhar as mudanças, tanto comportamentais quanto de organização social (ZÉMOR, 1995:5, tradução nossa)<sup>2</sup>

A comunicação pública governamental, segundo Zémor, pressupõe uma grande variedade de atores sociais e deveria ser praticada principalmente pelo Estado, num fluxo de comunicação que envolve o cidadão de maneira direta e participativa. O autor descreve seis “categorias funcionais” para a comunicação pública governamental: comunicar o debate público que faz parte das tomadas de decisão ou que esteja relacionado à prática política; levar aos públicos informações das instituições públicas – o que é obrigação estatal; potencializar as relações e o diálogo entre poder público e cidadãos, de modo que as necessidades destes sejam mais bem atendidas; apresentar e promover os serviços públicos; dar publicidade às instituições públicas; desenvolver campanhas e outras ações de comunicação. Estas categorias mostram uma confluência entre os pressupostos normativos do conceito de comunicação pública governamental e as práticas profissionais dos comunicadores que atuam no campo.

Dentre as categorias destacadas por Zémor, ganha destaque a que diz respeito à função da comunicação pública governamental de viabilizar debates relacionados à governação. Esta função parece aproximar-se da noção de Harnos de *accountability*, destacada na seção anterior: o Estado alcança a responsabilização na medida em que promove um diálogo público qualificado. Percebemos, então, que o estado que promove uma comunicação pública governamental da maneira como Zémor a define alcançará, idealmente, adequação em *accountability*.

A comunicação governamental materializa-se em ações de relações públicas. De acordo com Henriques (2010), os serviços de comunicação pública têm se estruturado da maneira como, convencionalmente, as assessorias de comunicação organizacionais

---

<sup>1</sup> “[...] la communication formelle qui tend à l’échange et au partage d’informations d’utilité publique, ainsi qu’au maintien du lien social, et dont la responsabilité incombe à des institutions publiques”.

<sup>2</sup> “[...] d’informer (faire savoir, rendre compte et faire valoir), d’écouter (les attentes, les interrogations et les apports du débat public), de contribuer à assurer la relation sociale (sentiment d’appartenance collectif) et d’accompagner les changements tant comportementaux que de l’organisation sociale”.

funcionam historicamente. Trata-se, portanto, de um corpo profissional que gere as relações entre o Estado e a sociedade.

Este serviço desenvolveu-se ao mesmo passo em que ganharam importância, por um lado, os meios de comunicação de massa e, por outro, o funcionamento do Estado a partir de estruturas e burocracias organizadas. A confluência desses fatores gerou os primeiros serviços profissionalizados de assessoria de comunicação, nos quais técnicas de relações públicas são utilizadas para mediar controvérsias públicas na sociedade de massa (HENRIQUES, 2010).

O caso emblemático, que marcou a “inauguração” da proposta de assessoria de comunicação, ocorreu em 1906, quando ganhou notoriedade entre as indústrias norte-americanas a figura do jornalista e publicitário Ivy Lee. A principal estratégia proposta por Lee, no sentido de contribuir para a melhoria da imagem das empresas frente ao seu público – numa reação à imagem denegrida frente à opinião pública e às denúncias feitas na imprensa –, foi a divulgação de informações favoráveis à organização. Não se tratava de publicidade, mas sim, da disseminação de informações reais e de “interesse público”, o que contribuiria para que as indústrias fossem vistas como organizações mais transparentes. Uma carta escrita por Lee aos editores de vários jornais norte-americanos ganhou importância histórica por trazer, em seu conteúdo, uma noção do trabalho de relações públicas:

Este não é um serviço de imprensa secreto. Todo o nosso trabalho é feito às claras. Nós pretendemos fazer a divulgação de notícias. Isto não é um agenciamento de anúncios. Se acharem que o nosso assunto ficaria melhor na seção comercial, não o usem. Nosso assunto é exato. Maiores detalhes, sobre qualquer questão, serão dados prontamente e qualquer diretor de jornal interessado será auxiliado, com o maior prazer, na verificação direta de qualquer declaração do fato. Em resumo, nosso plano é divulgar, prontamente, para o bem das empresas e das instituições públicas com absoluta franqueza, à imprensa e ao público dos Estados Unidos, informações relativas a assuntos de valor e de interesse para o público. (in WEY, 1966, p. 31).

O procedimento de Lee, que reconhece a importância a ser dada para a opinião da sociedade, foi repetido em outras organizações e passaram a ser praticados, inclusive, pelas instituições governamentais.

Habermas, em “Mudança Estrutural da Esfera Pública”, descreve o surgimento dos primeiros profissionais de relações públicas, destacando uma atuação que vai para além da comercialização dos produtos, mas que se configura como uma comunicação institucional das organizações. Para além das ações mais afins à área do Marketing, surge uma preocupação em se trabalhar, também, uma comunicação voltada para a

imagem da organização. Em seu debate sobre a configuração das esferas públicas burguesas naquela altura, Habermas aponta que esse tipo de comunicação levaria à geração de um debate público “artificial”, em que os temas de discussão não mais nasceriam das lógicas da relevância dos assuntos para a sociedade. O que haveria, sim, seria uma “fabricação” de temas de interesse público, o que representa uma abordagem política e não somente mercadológica na comunicação das organizações:

“Trabalhar a opinião pública” diferencia-se da propaganda por assumir a esfera pública expressamente como política. Os anúncios privados voltam-se sempre para outras pessoas privadas à medida em que entram em consideração como consumidores; o destinatário das public relations é a opinião pública, são as pessoas privadas enquanto público e não enquanto consumidores imediatos. (HABERMAS, 1984a:226)

Habermas era um crítico desse tipo de ação das organizações e temia pelos seus efeitos nas dinâmicas das sociedades. Identificava-se, naquele momento, uma crescente abordagem aos públicos que prezava pela valorização da imagem empresarial. Entretanto, naquela altura, essa prática limitava-se apenas a uma divulgação de informações, não se preocupando com a construção de relacionamentos que compreenda mutuamente as partes envolvidas.

O início da prática das atividades de relações públicas marca a maneira tradicional que serviu historicamente de referência para o funcionamento das assessorias de comunicação. Era a altura em que começava a vigorar o modelo de relações públicas denominado “informação pública”, que possuía como foco a disseminação estratégica e planeada de informações, proativamente e reativamente, tendo como foco harmonizar interesses públicos e privados.

De acordo com Henriques (2010), é possível reconhecer no modelo de “informação pública” alguns princípios de *accountability*. Se é esperado que, nos regimes democráticos, responsividade e transparência sejam caras à comunicação estatal, entendemos que os princípios de informação pública conseguem suprir tais necessidades. Entretanto, com a ampliação do conceito de *accountability* para a noção de manter diálogo com os públicos, aproximamo-nos da definição supracitada de comunicação pública governamental e percebemos que a simples disseminação de informações deixa de ser o suficiente. Segundo Henriques, “para compreender a comunicação pública contemporânea, portanto, não podemos nos ater somente às tradicionais funções reputadas às atividades de RP, ligadas à produção e difusão de informações *em massa* e com propósitos de harmonizar interesses, manter opinião

favorável e conquistar a boa-vontade dos públicos” (HENRIQUES, 2010:63). Surge, então, uma nova necessidade, que demanda a construção de permanente diálogo público.

Henriques aponta, então, três aspectos considerados críticos no modelo comunicacional de informação pública que o tornam insuficiente neste novo cenário. O primeiro ponto destacado pelo autor seria uma tentativa delicada de demarcar diferenças entre informação “de interesse público” e as de caráter comercial, propagandístico. As informações de interesse público teriam características mais jornalísticas, sendo expressas de maneira objetiva, enquanto a propaganda teria caráter claramente persuasivo e chegaria a público por meio da compra de espaço nos meios de comunicação. “Desenvolve-se a noção de que a mera difusão sob a forma de propaganda tinha limitações, que a exposição pública de razões privadas era essencial para obter aceitação e apoio públicos e que para esta exposição era fundamental lidar com dispositivos jornalísticos” (HENRIQUES, 2010:64). Um desdobramento desta perspectiva seria o facto de que a publicidade era vista como geradora de opiniões “moldadas”, massivas, calcadas em mensagens que mexeriam diretamente com aspectos emocionais, sem primar pelo incentivo à crítica. A publicidade dirigir-se-ia à *massa*. Já as relações públicas, com suas técnicas supostamente mais provocativas e conciliadoras, focar-se-iam nos *públicos*. Henriques, no entanto, aponta tensões nessa tentativa de demarcações entre questões de informação pública e de propaganda. Afinal, as ações de relações públicas (que se encaixam no modelo de informação pública) tinham como objetivo influenciar a formação da opinião pública, por meio de técnicas como a sondagem de opinião e as análises estatísticas. Nota-se, portanto, que não está em questão um conjunto de ideais “puros” – o que seria adequado para o princípio de *accountability* (neste trabalho de influência na opinião pública, estavam em jogo ações como a cooptação de jornalistas e o tráfico de influências).

Um outro ponto de tensão no modelo de informação pública, segundo Henriques, diz respeito às funções da comunicação. O modelo indicava uma mera produção e difusão de informações, o que não combina com a exigência de interlocução proposta pelo conceito de comunicação pública governamental. Alteram-se, portanto as maneiras de operar os instrumentos de comunicação e os fluxos comunicativos. Passa a ser importante, nos novos contextos democráticos, que a administração pública atue de maneira mais proativa com relação aos meios de comunicação, propondo temas e prestando informações, de maneira a incentivar a participação.

O terceiro ponto crítico apontado por Henriques é a abrangência dos públicos. O autor supõe que, no modelo mais tradicional de informações pública, que preza por uma circulação mais massiva de informação, não há espaço para o trato pormenorizado com públicos específicos, diversos e localizados: “o estabelecimento pelo poder público de uma comunicação mais abrangente deve encarar os públicos sob uma nova ótica, que sustente o objetivo de gerar ambientes de debate, deliberação e cooperação que respeitem a pluralidade social” (HENRIQUES, 2010:66). Passa a ser preciso promover a formação de públicos críticos, preparados para deliberar – o que nos remete às definições de minipúblicos feitas por Fung. Passa a ser importante, então, combinar, de maneira coordenada, ações de comunicação em largo alcance com outras mais localizadas.

Percorridos esses pontos críticos, percebemos que o conceito de comunicação pública pede uma atualização do modelo de informação pública. Somente com estas mudanças é possível atribuir *accountability* ao poder público e, assim, reforçar um espaço propício à deliberação.

#### **2.4 “Nova democracia” e “nova comunicação”**

O percurso que foi feito até aqui mostra alguns caminhos percorridos na teoria democrática, apresentando modelos que se sucederam e que ganharam reflexos no fazer político nas últimas décadas. Esta sucessão de modos de fazer política ganham pontos de interligação com as lógicas de comunicação pública: os diálogos públicos ganham configurações que se desenham, dentre outros fatores, por causa e através do modo de fazer político. Num processo reativo, a governação passa a rever seu modo de, profissionalmente, comunicar-se com seus grupos de interesse.

Essa lógica está na base da escrita desta investigação, que possui como objetivos principais perceber de que maneira o Orçamento Participativo de Lisboa incorpora prerrogativas da democracia deliberativa e como isto repercute na comunicação organizacional da política pública.

Para observar o Orçamento Participativo, lançaremos mão de um conjunto de questões que, de acordo com Fung e Wright (2000), devem ser consideradas tendo em vista a avaliação de uma política sob a ótica de democracia deliberativa. Dentre tais questões, os autores destacam: a capacidade de estabelecer acordos relativos ao interesse comum, evitando a imposição ou o domínio de interesses corporativos, bem como a capacidade de produzir aprendizados e mudanças de percepção e de

comportamentos tendo em vista o bem comum; a realização ou implementação das decisões, ou a avaliação da extensão na qual as decisões tomadas no processo deliberativo são traduzidas em ações concretas; a maior capacidade de monitoramento e controle público que deve se manter ao longo do tempo, para além do momento da decisão; e por fim a capacidade de produção de resultados mais desejáveis do que os provenientes de processos de decisão tradicionais. Tais questões serão o eixo do olhar que lançaremos sobre o Orçamento Participativo. Em seguida, observaremos a maneira como a comunicação organizacional da Câmara absorve, ou não, tais questões em seu modo de fazer. Para tanto, consideraremos os eixos apontados por Zémor e anteriormente mencionados (comunicar o debate público que faz parte das tomadas de decisão ou que esteja relacionado à prática política; levar aos públicos informações das instituições públicas; potencializar as relações e o diálogo entre poder público e cidadãos; apresentar e promover os serviços públicos; dar publicidade às instituições públicas; desenvolver campanhas e outras ações de comunicação). A partir desses eixos, propomos dois indicadores: desempenho em disseminação de informação e desempenho na promoção do diálogo público.

Para recolher o material necessário para a análise supramencionada, foram feitas entrevistas semiestruturadas com gestores da Divisão de Inovação Organizacional e Participação, setor que coordena o Orçamento Participativo na Câmara Municipal de Lisboa. Esta escolha metodológica, que propõe perguntas organizadas num roteiro não fixo, foi feita por proporcionar descrições detalhadas dos processos e, principalmente, por proporcionar a possibilidade de recolher informações mais subjetivas dos entrevistados. Para além de compreender aspetos de gestão, dinâmica interna e rotinas organizacionais, era importante perceber a maneira como os gestores interpretam e vêem os assuntos em questão. As quatro entrevistas foram realizadas entre os meses de outubro e dezembro de 2011 e contaram com a presença do gestor do OP e de uma servidora.

Além das entrevistas, outra escolha metodológica feita foi a coleta e análise de documentos referentes ao Orçamento Participativo. Foram observados documentos oficiais da Câmara, textos que abordam questões legais e peças de comunicação referentes ao OP 2011.

## **CAPÍTULO 3 – O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE LISBOA**

O Orçamento Participativo (OP) de Lisboa foi criado em 2008, durante a primeira gestão de António Costa, presidente da Câmara pelo Partido Socialista (PS). Segundo o *site* do Orçamento Participativo de Lisboa, o objetivo da política é “contribuir para o exercício de uma intervenção informada, activa e responsável dos cidadãos nos processos de governação local, garantindo a participação dos cidadãos na decisão sobre a afectação de recursos às políticas públicas municipais e possibilitando, assim, ao executivo municipal corresponder às reais necessidades e aspirações da população”.

Antes de passar a uma descrição do funcionamento da política, julgamos pertinente apresentar algumas políticas participativas implementadas pela Câmara Municipal de Lisboa, as quais antecederam a primeira versão do OP.

### **3.1 Experiências antecedentes de participação direta**

A Câmara Municipal de Lisboa organiza com regularidade as chamadas reuniões públicas nos Paços do Concelho. O órgão Executivo do município, do qual fazem parte o Presidente da Câmara e 16 Vereadores, realiza encontros periódicos nos Paços do Concelho. Em princípio, tais reuniões ocorrem em todas as quartas-feiras do mês e o último encontro mensal é aberto para a participação popular. De acordo com o Regimento da Câmara Municipal de Lisboa, os munícipes têm direito à palavra, mediante inscrição prévia. Para tanto, é preciso realizar um agendamento preliminar, no qual os munícipes apresentam suas demandas a técnicos municipais, que fazem uma triagem.

Além das reuniões públicas nos Paços do Concelho, a Câmara organiza, desde 2007, as reuniões públicas descentralizadas. Trata-se de encontros que se realizam mensalmente em diferentes partes da cidade e que dão aos munícipes a oportunidade de questionarem a Câmara sobre questões caras às suas freguesias. As reuniões têm sido realizadas nas primeiras quartas-feiras de cada mês, durante a noite, horário que permitiria a presença de todos os interessados. Também neste caso, os munícipes precisam fazer um registo prévio, na Junta de Freguesia, para que possam ter suas reivindicações feitas nas reuniões.

Uma outra iniciativa de participação direta do cidadão na gestão local é a criação, a partir de meados dos anos 1990, dos conselhos municipais. Trata-se de

organismos de informação, auscultação e consulta, com regulamentos próprios e que trazem para a gestão das políticas representações de diferentes setores da sociedades. Os conselhos são grupos de trabalho de natureza setorial e que têm o objetivo de trazer para junto da administração pública representantes de organismos representativos no que diz a cada política. Conforme mencionado, em Lisboa, os conselhos têm carácter prioritariamente consultivo, sem se configurarem como estruturas que possuem o poder de deliberar diretamente na gestão das políticas. Atualmente, estão em funcionamento os seguintes conselhos: Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal de Juventude, Conselho Municipal para a Integração da Pessoa com Deficiência, Conselho Municipal para a Igualdade de Oportunidades entre Mulheres e Homens, Conselho Municipal de Segurança de Lisboa e Conselho Municipal para a Interculturalidade e a Cidadania. Foi aprovada, ainda, a implementação do Conselho Participativo, que acompanhará as ações do Orçamento Participativo, contando com a participação de representantes dos demais conselhos. As reuniões dos conselhos são fechadas e suas discussões não são divulgadas.

Uma outra iniciativa de participação directa é a consulta e discussão pública no que diz respeito a questões consideradas relevantes pelos autarcas. Na prática, tratam-se de documentos disponibilizados no *site* da Câmara para que qualquer cidadão interfira em seu conteúdo. Alguns exemplos de documentos colocados em consulta pública: o Plano Local de Habitação, o Regulamento de Acesso à Habitação Municipal, o Plano de Pormenor do Alto dos Moinhos, o Plano de Urbanização do Alto do Lumiar, o Plano de Pormenor do Bairro de Sete Céus. Costumam ser promovidas, ainda, reuniões públicas para que possa haver discussão presencial sobre os documentos em questão.

### **3.2 Experiências atuais de participação direta**

Uma das grandes mudanças na gestão pública das políticas participativas de Lisboa deu-se com a criação do *site* “Lisboa Participa” ([www.lisboaparticipa.pt](http://www.lisboaparticipa.pt)). Lançado em março de 2011, o portal congrega as iniciativas de gestão participativa implementadas pela Câmara, além de funcionar como um banco de dados amplo sobre questões que, à partida, são importantes para os munícipes.

Dentre as experiências recentes que possuem destaque, para além do próprio lançamento do *site*, destacamos a Agenda 21 Local, o projeto Smart LX e o Orçamento Participativo.

A Agenda 21 Local é um desdobramento a longo prazo da Conferência das Nações Unidas para o Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, Brasil, em 1992. Na ocasião, foi criado o documento Agenda 21, que apela às gestões locais de todo o mundo que desenvolvam projetos sustentáveis e com a participação das comunidades. Em Lisboa, a Agenda 21 Local gerou um plano de ação com indicadores de sustentabilidade a ser implementado em cinco bairros da cidade. A ideia é manter a comunidade sempre ativa no processo, desde a elaboração do plano até a monitorização das ações previstas.

Smart LX é a sessão que abriga o projeto Open Data LX, que se configura como um amplo e crescente banco de dados. A Câmara, além de dar publicidade a dados próprios que até então eram fechados, passa a gerenciar a coleta e divulgação de outros dados importantes vindos de parceiros do poder local. A ideia é montar um conjunto extenso de informações que seja capaz de incentivar e dar condições aos munícipes de criar ideias inovadoras e novos projetos para a cidade. Paralelamente, mas ainda no âmbito do Smart LX, a Câmara desenvolve ações como a criação de *open spaces* públicos (“Co-Working LX”), apoio a laboratórios de fabricação digital a partir de equipamentos práticos e de baixo custo (“Fab-Lab LX”) e premiação a projetos académicos universitários que proponham ideias inovadoras para a gestão pública (“Academia LX”).

O *site* Lisboa Participa apresenta, ainda, projetos como o Plano Diretor Municipal (instrumento geral de gestão territorial que contou com interferência dos munícipes em sua elaboração), outros planos participativos de urbanização e a proposta de reforma administrativa da cidade, que contou com uma consulta aos moradores em sua formulação.

Lisboa Participa abriga, também, todas as informações relativas ao Orçamento Participativo, funcionando como o principal canal de diálogo entre Câmara e munícipes no que diz respeito a tal política.

### **3.3 Orçamento Participativo: configuração**

No dia 9 de julho de 2008, a Câmara aprovou a Carta de Princípios do Orçamento Participativo do Município de Lisboa, que serviu de base para a primeira edição da política, realizada em 2009. O documento determina os objectivos, metodologia e princípios que norteiam o OP, tendo como compromisso o envolvimento

constante da população na resolução de problemas e proposições de ideias inovadoras para a cidade.

A Carta de Princípios inicia-se com uma mensagem de enaltecimento:

A Câmara Municipal de Lisboa, reconhece que os orçamentos participativos são um símbolo da importância da participação dos cidadãos na sociedade democrática. Os primeiros passos dados em 2007 com as Reuniões Públicas Descentralizadas do Executivo municipal, vieram comprovar os interesses dos cidadãos em participar activamente na resolução dos problemas da cidade, e permitiram extrair algumas lições quanto ao caminho a prosseguir rumo a um modelo alargado de participação cidadã que seja emblemático de uma nova forma de governar a cidade. (p. 2)

O princípio 1 da carta revela que o Orçamento Participativo é inspirado no artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa, que enaltece os princípios de democracia participativa:

A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa.

O princípio 2 presente na Carta enumera os objetivos do OP, que são: a) incentivar o diálogo entre eleitos, técnicos municipais, cidadãos e a sociedade civil organizada, na procura das melhores soluções para os problemas tendo em conta os recursos disponíveis; b) contribuir para a educação cívica, permitindo aos cidadãos integrar as suas preocupações pessoais com o bem comum, compreender a complexidade dos problemas e desenvolver atitudes, competências e práticas de participação; c) adequar as políticas públicas municipais às necessidades e expectativas das pessoas, para melhorar a qualidade de vida na cidade; d) aumentar a transparência da atividade da autarquia, o nível de responsabilização dos eleitos e da estrutura municipal, contribuindo para reforçar a qualidade da democracia.

O princípio 3 diz da partilha do poder de decisão, estabelecendo que “1. O Orçamento Participativo é um processo de carácter consultivo e deliberativo, através da instituição progressiva de mecanismos de co-decisão; 2. na dimensão consultiva, os cidadãos são consultados sobre a definição das prioridades de investimento para o orçamento e plano de atividades da Câmara Municipal de Lisboa; 3. na dimensão deliberativa, os cidadãos podem apresentar e priorizar, através de votação, propostas de investimento a serem integradas no plano de atividades e Orçamento Municipal; 4.

anualmente é definida pelo Executivo municipal uma parcela do orçamento a afectar ao processo de co-decisão”.

O princípio 4 é importante por traçar os mecanismos de participação que compõem o Orçamento Participativo. Segundo consta, a participação e o debate devem ser assegurados por mecanismos *online*, promovendo o uso das tecnologias da informação e comunicação. Além disso, devem ser realizados encontros presenciais, nomeadamente as Assembleias Participativas organizadas pela Câmara, que, com o apoio das Juntas de Freguesia, devem convocar os cidadãos, “as universidades, as empresas, o movimento associativo e todas as demais instituições empenhadas na vida da cidade de Lisboa”.

O ciclo de realização do Orçamento Participativo está abordado no princípio 5:

- 1.<sup>a</sup> fase: avaliação do ciclo anterior; preparação do novo ciclo, com a definição da verba a afetar o OP, dos procedimentos e critérios do OP e do quadro de mecanismos de participação, em colaboração com as Juntas de Freguesia.
- 2.<sup>a</sup> fase: divulgação pública do processo; consulta alargada para recolha de propostas concretas, através da internet e por meios presenciais, nomeadamente Assembleias Participativas.
- 3.<sup>a</sup> fase: análise técnica fundamentada das propostas pelos serviços da Câmara Municipal de Lisboa; elaboração e apresentação pública dos projetos a submeter a votação; reclamação e proposta.
- 4.<sup>a</sup> fase: votação dos projetos.
- 5.<sup>a</sup> fase: apresentação pública dos resultados; incorporação dos projetos mais votados na proposta de plano de atividades e orçamento da Câmara Municipal de Lisboa.

Afirma-se que os meses e os períodos de duração de cada fase do processo são definidos pública e previamente em cada nova edição do OP.

O princípio 6 diz da acessibilidade e qualidade da informação. A Câmara compromete-se a recorrer a diversos meios de comunicação para divulgar o processo e possibilitar a participação alargada da população. A informação deve ser completa e compreensível. O princípio 7 também faz referência à publicidade de informações, mas foca na prestação de contas, que se materializa na divulgação de um relatório anual de avaliação do OP e na informação constante sobre o andamento das obras votadas. O princípio 8 é um registo do compromisso em aperfeiçoar constantemente o desenho do processo.

O Orçamento Participativo nasceu da intenção da Câmara de que cidadãos e organizações interferissem diretamente na gestão local. O processo é visto como um espaço privilegiado para que haja discussão e decisão sobre determinados investimentos da Câmara.

Podem participar do Orçamento Participativo todos os cidadãos maiores de 18 anos que se relacionem com o Concelho de Lisboa, sejam eles residentes, estudantes ou trabalhadores e também representantes do movimento associativo, do mundo empresarial e das restantes organizações da sociedade civil. A área de abrangência do processo é o Concelho de Lisboa, abrangendo todas as áreas de competência da Câmara Municipal.

A primeira edição do OP Lisboa ocorreu em 2008/2009, quando a Câmara convidou os cidadãos para que interferissem no Plano Anual de Atividades (documento que traça as estratégias gerais da Autarquia) e no Orçamento Municipal (previsão de despesas e receitas para o município). Na ocasião, a Câmara comprometeu-se a incorporar em seu orçamento projetos propostos pelos cidadãos, até um limite máximo de 5 milhões de euros, o que representa cerca de 5% do orçamento de investimento anual do município. Até 2011, este foi o valor disponibilizado para a política participativa (cada proposta apresentada deve ter orçamento estimado de até 1 milhão de euros). São executados todos os projetos mais votados, até que o limite de 5 milhões seja alcançado.

Em 2008/2009, primeiro ciclo do OP, os cidadãos participaram atuando duas fases distintas. Na primeira delas, foi feita uma consulta pública aos cidadãos para que fossem definidas prioridades e propostas de investimento municipal. As ideias deveriam abarcar até três áreas temáticas das 14 pré-determinadas: ação social; atendimento; cultura; desporto; educação e apoio à juventude; espaços públicos e espaços verdes; habitação; infraestruturas viárias; trânsito e estacionamento; modernização; proteção ambiental e energia; saneamento e higiene urbana; segurança e proteção civil; turismo, comércio e promoção económica; urbanismo e reabilitação urbanas. A segunda fase, pretensamente deliberativa, os cidadãos tinham a oportunidade de votar em projetos concretos que haviam sido desenvolvidos pelos serviços municipais a partir das ideias apresentadas na primeira fase.

A Câmara Municipal de Lisboa divulga anualmente, ainda, um documento amplo: o Relatório de Avaliação do Orçamento Participativo, elaborado pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. A cada edição do OP, a universidade

apresenta um relatório avaliativo, crítico, com sugestões de melhorias para os mais diversos aspetos do Orçamento Participativo. Estes documentos estão disponíveis para acesso público no portal Lisboa Participa.

### 3.4 O Orçamento Participativo 2011/2012

O processo do Orçamento Participativo de 2011 é resultado do aperfeiçoamento do processo de OP que vem sendo testado em Lisboa desde 2008. O ciclo do OP no referido ano configurou-se da seguinte maneira:



**Figura 01:** Ciclo do OP 2011. Fonte: *Site da CML*. Acesso em 12 Dez. 2011.

No OP 2011, a fase de apresentação de propostas decorreu entre os dias 1 de março e 30 de abril. As propostas puderam ser apresentadas a partir de duas maneiras diferentes: ou por meio de página específica no *site* Lisboa Participa, ou em formulários a serem preenchidos nas Assembleias Participativas.

As propostas deveriam ser enquadradas em algum dos eixos temáticos pré-estabelecidos, sendo eles: urbanismo; reabilitação urbana; habitação; espaço público e espaços verdes; Protecção ambiental e energia; saneamento e higiene urbana; infra-estruturas viárias, mobilidade e tráfego; segurança dos cidadãos; turismo, comércio e promoção económica; educação e juventude; desporto; acção social; cultura; modernização administrativa.

As propostas redigidas deveriam ser específicas e bem delimitadas em sua execução e território, para que os serviços da Câmara tivessem condições de verificá-los devidamente na fase de Análise Técnica das Propostas. Cada participante poderia inscrever somente uma proposta. A Câmara poderia integrar diferentes propostas em um projeto único e levá-lo à votação pública.

A Câmara recusa-se a aceitar propostas com características como: pedidos de apoio ou venda de serviços a entidades concretas; após análise, verificação de que o valor ultrapassaria 1 milhão de euros ou excederia dois anos para execução; ideias que contrariem planos municipais ou que já fossem previamente previstas pelo Plano Anual de Atividades Municipal; propostas relativas à cobrança de receita ou funcionamento interno da Câmara; ideias demasiado abrangentes, que não pudessem ser transformadas num projeto específico; propostas consideradas tecnicamente inviáveis.

Durante a fase de apresentação das propostas, em 2011, foram organizadas cinco assembleias participativas em pontos distintos da cidade:

- Região dos Olivais: Salão da Sociedade Filarmónica União Capricho Olivalense, no dia 31 de março.
- Região de Alvalade: Auditório da Junta de Freguesia de São João de Deus, no dia 7 de abril.
- Região de Benfica: Ginásio da Junta de Freguesia de Benfica, dia 14 de abril.
- Região de Santa Apolónia: Voz do Operário, dia 20 de abril.
- Região de Belém: Junta de Freguesia de Santa Maria de Belém, dia 28 de abril.

As Assembleias Participativas eram mediadas por técnicos da Câmara e tiveram média de 30 participantes por reunião. A ideia era divulgar o funcionamento do OP, incentivar a criação de propostas e ajudar os cidadãos na elaboração de suas propostas, de maneira a colaborar para que elas fossem viáveis e tivessem mais chance de sucesso na fase de análise técnica. Para participar delas, era preciso ser feita inscrição prévia nas

Juntas de Freguesia, ou por meio de envio de email para a Câmara, ou presencialmente, no local de realização das assembleias.

Segundo a Câmara, as Assembleias configuram-se como espaços de debate. Nelas, os participantes são convidados a organizarem-se em grupos de discussão, nos quais cada pessoa apresenta até duas propostas que são debatidas em conjunto. As ideias consideradas válidas por pelo menos metade dos componentes do grupo tornam-se propostas a concorrer no processo do OP. Vale destacar, ainda, outras iniciativas de divulgação e mobilização, como a organização de reuniões temáticas com universidades sénior e sessões com empreendedores e inovadores da comunidade.

Em 2011, 808 propostas foram submetidas, sendo 391 via *site* e 417 a partir das Assembleias Participativas.

Terminada a fase de Apresentação de Propostas, foi iniciada a fase de Análise das Propostas pelos serviços da Câmara Municipal, etapa que decorreu entre os dias 1 de maio e 15 de julho. A Câmara compromete-se a analisar todas as propostas entregues. Todas as propostas negadas possuem justificações, as quais são informadas aos proponentes. Em 2011, do total de propostas feitas, 438 foram negadas.

Finalizada a análise das propostas, a Câmara divulga uma lista provisória de projetos que serão votados. É iniciado, então, o Período de Reclamação, durante o qual os proponentes têm a oportunidade de avaliarem a maneira como a Câmara transformou suas propostas em projetos, ou de reclamarem por não terem tido suas propostas selecionadas. Em 2011, tal fase decorreu entre 18 e 22 de julho. Entre 25 e 31 de julho, a Câmara responde às reclamações e, finalmente, é publicada a lista definitiva de projetos que seguem para votação pública. Em 2011, foram 227 os projetos finais.

Em 2011, a votação pública decorreu entre 1 e 30 de setembro (15 dias a mais que na edição de 2010). Cada participante pôde votar somente uma vez, e somente em um projeto. O voto poderia ser feito ou pelo *site* Lisboa Participa, ou nas chamadas Assembleias de Voto, espaços presenciais organizados pela Câmara nos quais foram instaladas urnas para voto em papel.

Na edição de 2011, ao todo, foram 17887 votos, o que representa um crescimento de mais de 50% no número em comparação com a edição anterior do OP. Foram aprovados cinco projetos. "Há Vida na Mouraria" foi o projeto mais votado do Orçamento Participativo de 2011, com 1779 votos, num investimento de 1 milhão de euros. Em segundo lugar, a qualificação da região da Alameda da Cidade Universitária, com 1672 votos e um orçamento de oitocentos mil euros. Em terceiro, a construção de

um parque de estacionamento na freguesia de Benfica, que recolheu 1568 votos e tem orçamento de um milhão de euros. O quarto projeto selecionado foi o Parque Urbano do Rio Seco – requalificação do espaço envolvente ao Pólo Universitário da Ajuda, com 1539 votos e custo de oitocentos mil euros. O quinto e último projeto foi a criação do Parque Urbano do Vale da Ameixoeira (estrutura e caminhos, pavimentos, drenagem e área hortícola), com 1053 votos e orçamento de um milhão de euros. Os projetos foram incluídos no orçamento 2012 da Câmara Municipal de Lisboa, aprovado em 31 de janeiro de 2012.

Após quatro edições de OP, a Câmara afirma ter uma execução de 60% a 70% dos projetos apresentados. Somente os aprovados na primeira edição, de 2008, estão todos concluídos. Nem mesmo os projetos mais votados de 2009 e 2010 estão finalizados.

Vale ressaltar, ainda, que no ciclo 2011/2012 a CML implementou o projeto “Orçamento Participativo Escolar”. A iniciativa, experiência piloto que ocorreu numa escola de Marvila, convidava os alunos do 8º ano escolar para decidir como seria utilizada uma verba de 50.000 euros, o que corresponde a 1% do total dos recursos previstos para o Orçamento Participativo de Lisboa. Os jovens passaram, durante o ano, por um processo semelhante ao do OP oficial, havendo etapas de apresentação, debate e decisão de propostas. O objetivo é promover nos jovens os valores de cidadania e participação.

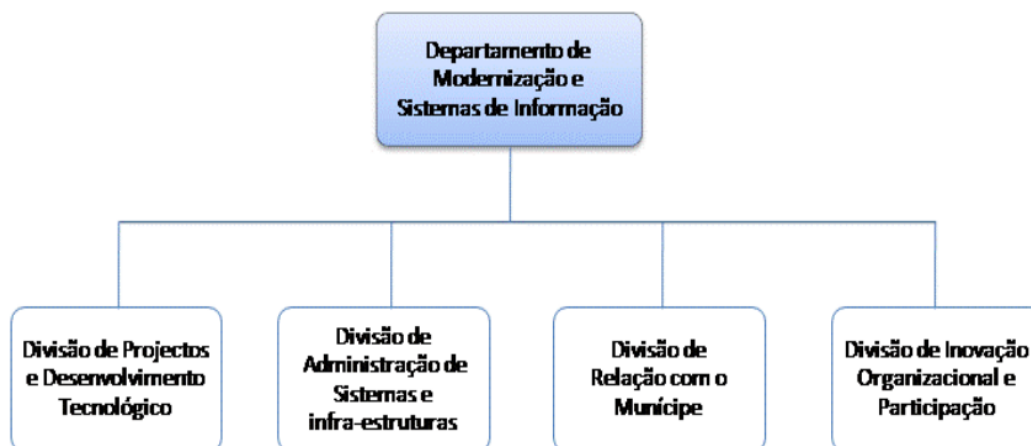
### **3.5 A comunicação organizacional da Câmara Municipal de Lisboa e o Orçamento Participativo**

O Orçamento Participativo de Lisboa conta com uma estrutura de comunicação organizacional vinculada ao funcionamento geral das ações de comunicação da Câmara Municipal de Lisboa.

O OP é coordenado pela Divisão de Inovação Organizacional e Participação (DIOP), a qual está vinculada ao Departamento de Modernização e Sistemas de Informação (DMSI).

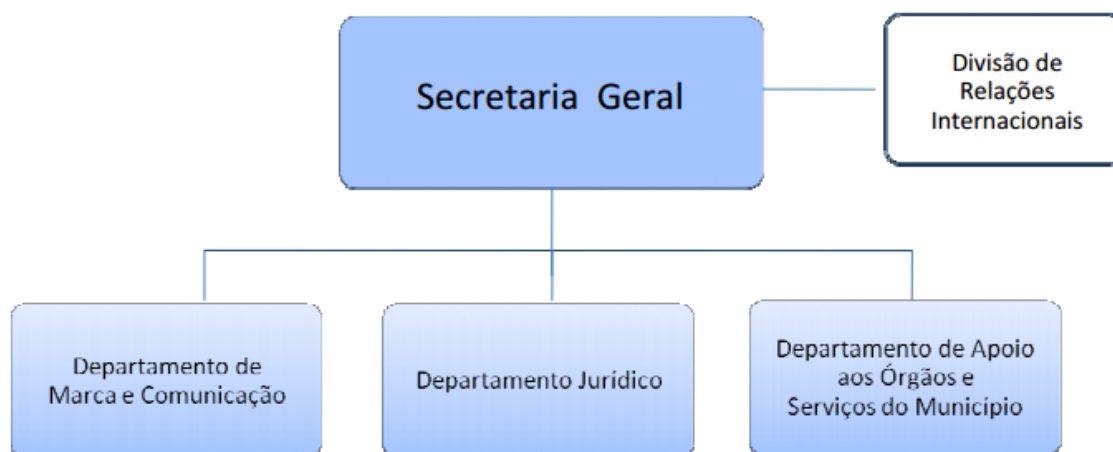


**Figura 02:** Organograma geral da Câmara Municipal de Lisboa. Fonte: *Site* da CML. Acesso em 11 Dez. 2011.



**Figura 03:** Organograma do Departamento de Modernização e Sistemas de Informação. Fonte: *Site* da CML. Acesso em 11 Dez. 2011.

A coordenação do DIOP reporta-se ao DMSI e, da mesma forma que as demais unidades da Câmara, relaciona-se com o Departamento de Marca e Comunicação para organizar suas estratégias e ações de comunicação para os públicos interno e externo.



**Figura 04:** Organograma que situa o Departamento de Marca e Comunicação como vinculado à Secretaria Geral da Câmara. Fonte: *Site* da CML. Acesso em 11 Dez. 2011.

O recém-criado Departamento de Marca e Comunicação é responsável por atender a todas as demandas dos diferentes setores da Câmara, em ações de comunicação interna, externa, imprensa, relacionamento com os cidadãos e eventos. O departamento é responsável, ainda, por mediar as demandas de comunicação da Câmara e os contatos com as agências de comunicação e outros fornecedores dessa categoria.

No caso do OP, entretanto, o que se nota é que a DIOP possui um trabalho de comunicação que, pelo menos no ciclo 2011/2012, caracterizou-se por marcante autonomia na produção de estratégias e ações de comunicação. Em função da estruturação do Departamento de Marca e Comunicação, que substituiu a divisão antiga, a DIOP precisou antecipar-se e organizar de maneira autónoma as suas ações de comunicação. A divisão não atuou com base em algum tipo de planeamento de comunicação, mas sim, organizou as suas ações por meio de planos específicos, construídos de acordo com o avanço das fases do OP. As ações foram estruturadas de acordo com a memória das experiências anteriores do OP e, por fatores como restrição orçamentária e falta de contacto constante com o Departamento de Marca e Comunicação, apresentavam alguma dose de improviso em suas concepções. De acordo com os coordenadores da DIOP, existia uma preocupação em conciliar divulgação por meio dos media massivos e atenção a públicos mais segmentados, com destaque especial a parceiros estratégicos para a ação geral do OP, como as Juntas de Freguesia. Com o decorrer das fases do Orçamento Participativo, eram pensados públicos mais estratégicos e organizadas ações de comunicação adaptadas a cada uma das realidades

com as quais se pretendia dialogar. Não existe um mapeamento de públicos estruturado e objetivos a serem alcançados com cada um deles, mas sim, um *mailing list* com grupos considerados estratégicos, com os quais ia sendo mantido contacto com o decorrer do ano. Em muitas ocasiões, os próprios funcionários da DIOP, que não possuíam formação específica em comunicação, eram responsáveis pela elaboração de peças de comunicação oficiais. A maior parte das ações de comunicação realizadas diretamente pela DIOP eram proveito de convênios que a Câmara já possui (Rádio Amália, Rádio Capital, MUPI, Canal Lisboa). No que diz respeito à dinâmica interna desse trabalho, as ações eram coordenadas pelo próprio gestor da DIOP, que liderava uma equipa de cerca de sete pessoas. Cada uma possui uma função específica no que diz respeito às ações da Divisão, mas nenhuma delas possuía a competência formal de tratar de assuntos de comunicação. Entretanto, ficava a cargo de uma servidora a gestão do *mailing list* e os contactos diretos com os grupos de interesse externos mais importantes para o OP. Essa servidora, bem como o gestor da DIOP, eram os responsáveis pelo diálogo com o Departamento de Marca e Comunicação.

Os *slogans* escolhidos para o OP e que estão presentes nas peças de comunicação são “Lisboa é de todos. Todos têm uma palavra a dizer” e “Decida. Nós fazemos”.

Tal configuração da comunicação organizacional da DIOP gerou as ações de comunicação que se descrevem no quadro em anexo, que esquematiza cada fase do OP e cada tipo de ação elaborada.

## CAPÍTULO 4 - ANÁLISE

Tendo sido apresentados os dados que descrevem o funcionamento da política em questão, passamos agora a uma análise do Orçamento Participativo de Lisboa tendo como referência os indicadores de deliberatividade previamente mencionados. No caso dos eixos de análise em comunicação organizacional, decidimos por agrupá-los em dois conjuntos: os eixos que abordam questões de disseminação de informação, e os eixos que buscam uma comunicação dialógica.

### 4.1 Indicadores de deliberatividade

Utilizaremos os indicadores de avaliação de políticas sob o ponto de vista da democracia deliberativa que foram propostos por Fung e Wright (2000).

*Indicador 1: capacidade da política em estabelecer acordos relativos ao interesse comum, evitando a imposição ou o domínio de interesses corporativos, bem como a capacidade de produzir aprendizados e mudanças de percepção e de comportamentos tendo em vista o bem comum.*

A capacidade do Orçamento Participativo para abrigar acordos coletivos para o bem comum é, em princípio, alta. Salvaguardadas restrições étárias, trata-se de uma política que abre para todos os cidadãos do município a possibilidade de participação. Consideramos o OP, então, uma política forte no sentido de ampliar ao extremo territorial a possibilidade de debate, considerando todos os públicos que têm como argumento de interação aspetos simbólicos relacionados ao todo da cidade. Tal potencial remete aos princípios de generalização da possibilidade de participação, valorizados por Macpherson (1978) em sua defesa da Democracia Participativa.

Por outro lado, uma característica do OP Lisboa não contribui para um reforço dos aspetos deliberativos: não existe, no desenho da política, uma preocupação em regionalizar o andamento do processo. Todas as fases convocam os munícipes de maneira geral, independentemente do bairro onde habitem. Talvez, um maior enfoque em dinamizar realidades de cada comunidade no processo de elaboração de propostas, por exemplo, servisse para reforçar o peso simbólico do OP para aqueles grupos de pessoas que compartilham, à partida, problemas semelhantes a serem observados pelo poder público.

Uma segunda restrição do OP Lisboa no que diz respeito à busca de acordos para o bem comum é o uso limitado dos potenciais da Internet. A utilização da Internet como uma das alternativas de comunicação entre os indivíduos pode fazer-se positiva para que interesses comuns, e não particulares, sejam expressos e considerados. Afinal, a Internet possui um significativo potencial para equiparar as condições de participação dos sujeitos, pois possibilita uma abrangente troca de ideias – o que se materializa no OP como a possibilidade ampla para que os cidadãos proponham projetos e votem nos seus preferidos. Na Internet, o anonimato gerado pela não-presencialidade física mitiga as desigualdades, permitindo que uma maior gama de pontos de vista seja expressa. Sem a identidade revelada, limitações como diferenças de status, questões de género e de classe e estigmatizações passam a não ser mais relevantes no momento da deliberação.

Entretanto, o uso da Internet pelo OP Lisboa possui uma restrição bastante marcante: não existe nenhum mecanismo que viabilize uma troca de argumentos *online*. O computador é utilizado somente como plataforma de registo de propostas para o OP, e como canal prático para votação. Não é experimentado o potencial que a Internet traz no sentido de abrigar um debate orientado quase que exclusivamente pela racionalidade das argumentações, pela força do “melhor argumento” – o que poderia ser alcançado graças às características daquele canal<sup>3</sup>. Essas características são observadas por Peter Dahlgren (2009) como potenciais promotoras de uma nova cultura cívica, tendo como ponto de partida o forte alcance que a Internet possui no quotidiano das sociedades contemporâneas e o facto de a rede transcender o domínio das grandes empresas mediáticas e não possuir a mesma caracterização comercial que os *mass media* têm em sua lógica – o que diminuiria a possibilidade de predominarem, na deliberação, interesses específicos<sup>4</sup>.

Ainda no que diz respeito à busca por benefícios gerais em oposição a interesses corporativos, percebemos uma outra restrição no OP Lisboa. Entendemos que a sucessão de etapas de filtragem na seleção dos projetos deveria representar, no OP, um instrumento importante para barrar demandas de natureza mais particular e menos nascidas de um debate comunitário. Isto aproximaria a política do ideal deliberativista

---

<sup>3</sup> Para mais informações e análise do potencial deliberativo de um Orçamento Participativo Digital, ver Sampaio, 2010.

<sup>4</sup> Dahlgren aponta, entretanto, uma série de poréns que a rede apresenta para a deliberação, como as regulamentações e estratégias de controlo governamental, o uso como ferramenta de Marketing e limitações de acesso da população. Para uma problematização mais ampla, ver Dahlgren, 2009.

que determina a validação e reconhecimento dos melhores argumentos a partir de negociações, filtros racionais e etapas de teste (Habermas, 1984a). Apesar da importância de haver espaço para que incômodos de natureza mais individual venham à tona no OP, entendemos que tal processo deveria ganhar espaço em outras instâncias, que não objetivamente e somente na proposição de projetos. E a sucessão de etapas não abre espaço para uma nova avaliação crítica, mais aberta, sobre as proposições em questão. O que ocorre é somente uma etapa intermediária de avaliação técnica, pela Câmara, entre a sugestão de ideias e a votação. É verdade que as Assembleias Participativas foram organizadas de maneira que, a partir de um debate, surja uma proposta. Entretanto, esses debates não nascem de uma sucessão de argumentos que se aperfeiçoam e sucedem-se na sua exposição pública, mas sim, emanam de um arranjo localizado, pontual, restrito e que não tem como objetivo principal a qualificação de uma proposta a partir do debate. A própria limitação numérica de projetos que podem nascer de cada grupo de discussão parece ser um artifício limitador que não contribui para a sofisticação das propostas apresentadas.

Tal problema, o de ser restrito o espaço para debate no suceder das etapas, não ganha soluções institucionais tampouco na fase de votação. A descrição de cada projeto é excessivamente sucinta. Esta publicidade pouco qualificada pode não ser o suficiente para que aquele que vota tenha condições de construir, sozinho, uma visão crítica do projeto. É claro que se criam dinâmicas entre proponentes de projetos e votantes; os proponentes organizam-se de maneira a mobilizar a comunidade e criar um debate público convincente o bastante para que aquela proposta seja a escolhida. A partir das entrevistas realizadas com gestores da Câmara, percebemos que, na fase de voto, ocorre uma intensa movimentação dos proponentes para dar publicidade às suas ideias e conseguir votos. Cria-se uma forte dinâmica na sociedade que, a partir do fator OP, torna mais vibrantes os públicos e os leva em direção a um estado de “excitação intelectual”: os proponentes criam ações de comunicação, mobilizam suas comunidades, veiculam anúncios na Internet, criam páginas em redes sociais e promovem trocas de informações de mobilização com grupos parceiros. Neste momento, enxergamos, então, um estado de provocação e ânimo dos membros dos mais diversos públicos no que diz respeito a um fator simbólico que os atinge (aprovação de obras da Câmara que melhoram a vida de determinadas comunidades). Entretanto, entendemos que esta provocação poderia ser mais forte caso a política dispusesse de um desenho institucional com mais brechas para o debate em seu ciclo. É possível afirmar que o

grande momento de deliberação do Orçamento Participativo ocorre somente depois de as propostas já estarem prontas para votação. Nesse sentido, a política perde muito em seu potencial de convocação da sociedade para pensar os problemas da cidade.

Um outro aspecto presente no indicador de Fung e Wright é a capacidade da política de provocar aprendizados e gerar uma mudança de percepção que valorize o bem comum. Tais questões encontram respaldo nas premissas do Orçamento Participativo. No que diz respeito a um comportamento “apático” com relação à busca de um bem comum, nota-se que o OP oferece “atrativos” que levam a uma maior vontade de participar, como a possibilidade de haver resoluções de curto prazo para problemas sociais específicos (os mais afetados pelo problema têm a oportunidade de propor soluções, o que valoriza suas opiniões sobre os temas que eles julgam ser os mais importantes; passa a existir uma chance real de influenciar diretamente o poder estatal). Com relação ao aspecto educativo da participação, observa-se que a política tem potencial educativo, pois tem critérios gerais, impessoais e objetivos. “Participar numa sociedade desigual acaba sendo um mecanismo mais importante para a cidadania que os ganhos materiais. O maior ganho é efetivamente político, ao incluir pessoas anteriormente excluídas no processo de decisão” (SAMPAIO, 2010:45). É possível supor que o crescente número de participantes do OP, a cada ano, tem a ver com a formação de uma cultura cívica em torno desse modo de participar da vida política. Além disso, o processo tem um caráter educativo na medida em que informa os dois lados envolvidos. A população ganha informação sobre os processos políticos e o governo é informado a fundo sobre problemas e outras reivindicações sociais.

No que diz respeito ao caráter educativo do OP, vale mencionar, ainda, o início do chamado OP Escolar, em 2011. Trata-se de uma iniciativa que possui claramente o objetivo de fomentar uma cultura cívica engajada, numa aposta de que o envolvimento com a vida política e o pensamento crítico podem ser promovidos na infância. A ideia de instigar o pensamento crítico na escola significa entender a participação como algo que se aprende, como uma capacidade para a qual se educa.

*Indicador 2: a realização ou implementação das decisões, ou a avaliação da extensão na qual as decisões tomadas no processo deliberativo são traduzidas em ações concretas.*

No que diz respeito à implementação das decisões, o Orçamento Participativo representa uma alternativa que funciona adequadamente. É verdade que existem atrasos na execução; de acordo com os gestores da Câmara, somente as propostas aprovadas na primeira edição do OP estão totalmente concluídas. E nem mesmo as propostas mais votadas nas edições posteriores foram finalizadas. Entretanto, a entrada dos projetos nas perspectivas orçamentais e plano de atividades do município representa a confirmação legal de que haverá execução. E é preciso, ainda, considerar que as propostas vencedoras podem vir a representar desafios de execução para o poder público. Apesar da avaliação técnica feita na fase de análise das propostas, trata-se de obras que envolvem os mais diversos setores da Câmara Municipal, o que representa um desafio de integração para o poder público.

*Indicador 3: maior capacidade de monitoramento e controle público que deve se manter ao longo do tempo, para além do momento da decisão.*

Neste sentido, ganha destaque a iniciativa da Câmara de compor uma comissão de acompanhamento da execução dos projetos do OP. Trata-se de uma iniciativa de transparência e de abertura para monitoramento do poder público por parte da sociedade civil. Esta é uma iniciativa forte de *accountability*, pois traz para dentro da Câmara representantes que acompanham e têm poder consultivo sobre o andamento dos projetos. Função semelhante deverá possuir o Conselho Participativo, grupo que, por possuir representantes dos demais conselhos de políticas públicas, tem o potencial de lançar olhares críticos e variados sobre a execução dos projetos.

*Indicador 4: capacidade de produção de resultados mais desejáveis do que os provenientes de processos de decisão tradicionais*

Neste caso, é possível avaliar o Orçamento Participativo de maneira positiva se considerarmos que os projetos que têm sido mais votados são aqueles que possuem abrangência local, específica, o que reflete a capacidade da política em fazer virem à tona questões muito focalizadas, as quais poderiam não ser visíveis à lupa amplificada que a Câmara utiliza para planejar suas políticas. No caso no OP 2011, todas as propostas vencedoras fazem referência a projetos de intervenção em nível muito específico. Podemos concluir, ainda, que tais escolhas foram feitas a partir de um

processo de deliberação em públicos específicos, que se mobilizaram no sentido de fazer ser mais votado o projeto que traria benefícios àquela comunidade. Trata-se, portanto, de uma situação que um processo de decisão “tradicional” (voto e eleição de representantes) não seria capaz de resolver prioritariamente. O desenho institucional do OP aponta para tal configuração.

## **4.2 Eixos de análise em comunicação organizacional**

### *Indicador 1: desempenho em disseminação de informação*

A estrutura de comunicação do OP Lisboa possui características caras a um departamento que é atendido, como os demais setores da CML, por uma mesma estrutura interna de assessoria de comunicação. Conforme foi possível perceber nas entrevistas realizadas, existiram, em 2011, arestas no relacionamento entre o Departamento de Marca e Comunicação e a DIOP. Especialmente devido à reestruturação do setor responsável pela comunicação organizacional da Câmara, a DIOP teve notória autonomia da produção de estratégias e peças de comunicação. Tal fator possui aspetos mais positivos e mais negativos.

Dentre os ganhos que tal autonomia traz, destacamos questões como a possibilidade de a DIOP organizar suas ações sem a necessidade de haver interlocução com um terceiro mediador. Uma vez que a DIOP segue os padrões procedimentais que a legislação de comunicação da CML exige (até pela experiência da equipa da Divisão em situações anteriores), notamos que as ações de comunicação foram conseguidas adequadamente. A DIOP conhece os veículos e canais de *mass media* parceiros da CML, possui o histórico de ações de comunicação das edições anteriores do OP e, assim, consegue trabalhar, envolvendo as questões de comunicação com as outras demais ações caras à rotina de execução da política. No cronograma de ações principais que foram desenvolvidas no decorrer de 2011, o qual divide grupos de ações de comunicação em cada etapa do OP, observamos que somente em cinco das 11 etapas houve participação direta do Departamento de Comunicação e Marca. Uma vez que a equipa da DIOP já possui a expertise para trabalhar com a comunicação, o departamento consegue realizar suas ações no tempo em que é necessário, sem atrasos e sem haver uma grande necessidade de planeamento. As ações são pensadas de maneira mais imediata.

Tal autonomia, entretanto, possui um efeito reverso muito significativo. Um deles é o ar de improvisado e amadorismo que, por algumas vezes, acaba por ser percebido nas peças e estratégias de comunicação criadas. Na consulta a materiais gráficos, percebemos que peças antigas são reaproveitadas. Outras, são criadas pela própria equipa da DIOP, que não contava com especialistas. A falta de contacto com o Departamento de Marca e Comunicação pode ser responsável, também, pela falta de planeamento estratégico de comunicação. As ações são planeadas de maneira pontual, considerando cada momento do OP. Ao mesmo tempo em que, durante as entrevistas, a importância de pensar a comunicação emanava como um aspeto central da gestão da política, faltava à equipa um trato mais profissionalizado ao fazer da comunicação organizacional. Tal fator pode estar no centro de um dado marcante no Orçamento Participativo de Lisboa: apesar de a quantidade de participantes ter praticamente dobrado de 2010 para 2011, e apesar de a política ainda ser recente e estar em aperfeiçoamento, o número de pessoas envolvidas com o OP ainda pode ser considerado muito baixo. Na última edição do Orçamento Participativo, o número de votos foi de 17887, o que significa que apenas 3,26% da população total participaram<sup>5</sup>. Na cidade brasileira de Porto Alegre, pioneira no Orçamento Participativo, cerca de 10% da população adulta estava envolvida com a política (os números brasileiros, entretanto, não consideram as reuniões informais que são realizadas na gestão da política. Ou seja: o número real é ainda maior)<sup>6</sup>. O baixo percentual de participação em Lisboa pode estar diretamente relacionado à marcante falta de profissionalização e de planeamento de comunicação por parte da CML, que deixa a desejar na maneira como dissemina informações básicas relativas à existência do Orçamento Participativo. Uma política que se pressupõe geral, que convida toda a população do município a refletir sobre suas realidades locais, não pode prescindir de uma estratégia ampla de divulgação de informações mínimas, pois elas são a base para o início de um processo de assimilação que geraria um envolvimento dos públicos. Segundo os princípios deliberativistas, a base da legitimidade política não se vincula a uma suposta boa vontade inerente aos cidadãos, mas sim, a um fluxo constante de informação que se dirige a eles – o que representa a deliberação em si (Manin, 1987).

---

<sup>5</sup> De acordo com os Censos 2011, a população de Lisboa é de 547631 habitantes.

<sup>6</sup> Dados retirados de Baiocchi, 2001.

Seguindo a mesma lógica problemática, a divulgação de informações por meio dos *mass media* também possui alcance limitado. A partir da coleta de informações sobre as práticas de comunicação do OP em 2011, percebemos que os únicos anúncios veiculados foram feitos por meio dos veículos parceiros da Câmara (Rádio Amália, Radio Capital e Canal Lisboa), devido ao facto de não gerarem custos ao poder público. Isto revela, ainda, um outro fator destacado durante as entrevistas: existe uma significativa restrição orçamentária para o OP, o que limita a realização de ações de comunicação de alto custo – caso dos anúncios em rádio e televisão. Os contactos com esses veículos são feitos somente por meio dos serviços de assessoria de imprensa, que são executados exclusivamente pelo Departamento de Marca e Comunicação e ocorrem em situações mais marcantes do ciclo do OP, como o início da fase de votação. No momento em que apontamos como deficitário o uso dos meios de comunicação de massa pela CML, não deixamos de considerar, entretanto, que não é esse o foco do incentivo da criação de um espaço público forte. Conforme indicado anteriormente, o espaço público massificado possui características como a fraqueza de envolvimento dos cidadãos para com as questões de domínio público; os *mass media*, ao contrário, evocam uma participação desfragmentada, passiva e com baixa vinculação cidadã. Aliás, o uso dos *mass media* pelo Estado reforçaria, na verdade, uma situação de interposição, que retiraria a espontaneidade da dinâmica dos públicos e criaria uma participação mais formal e disciplinada. Acabaria por ocorrer, então, uma interferência no plano simbólico da atuação dos públicos, que passariam a ter seus pensamentos individuais e relações sociais alterados. Entretanto, o uso dos *mass media* por parte do Estado que está em questão neste momento é diferente do que é o habitual em períodos comuns de governação. Trata-se de um momento em que o Estado deve convidar a população para participar de uma nova maneira de gerir a política, o que combina com uma dinâmica de renovação dos públicos e com uma possibilidade de atribuir mais firmeza às bases de sustentação do público.

Um outro aspeto importante no que diz respeito à disseminação de informações do OP é a prestação de contas à população. O *site* da política não apresenta informações relativas ao uso das verbas públicas utilizadas e nem informa objetivamente sobre o andamento das obras. Este procedimento de transparência, importante para atribuir *accountability* à política, não é apresentado no sítio eletrónico. Por outro lado, estão presentes no portal Lisboa Participa todas as informações de carácter descritivo e informativo sobre o OP – inclusive o relatório de avaliação de cada edição, elaborados

pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra e que apresentam uma série de críticas e de dados referentes a todas as edições do Orçamento Participativo. Tais informações são capazes de esclarecer para qualquer visitante, de maneira simples, o funcionamento da política.

### *Indicador 2: desempenho na promoção do diálogo público*

Ao observar as ações de comunicação sob o ponto de vista do diálogo público, primamos por um olhar que procura pelas iniciativas de comunicação organizacional que se configuram como canais de comunicação de duas vias. Estamos interessados em compreender a comunicação do debate público que faz parte da natureza da política. Estamos interessados em encontrar espaços que potencializem o diálogo entre o poder público e os cidadãos.

No Orçamento Participativo, entendemos que os principais espaços de diálogo entre Estado e municípios são as Assembleias Participativas. Essas reuniões promovem um encontro presencial entre os técnicos da CML que estão à frente da política e os cidadãos mais interessados em compreender e participar. Os encontros ocorrem em regiões diferentes da cidade, de maneira a contemplarem a totalidade do município. São dois os momentos principais que se notam na dinâmica das reuniões: elas servem como um espaço para que a sociedade civil questione o Estado sobre o funcionamento do OP e, por outro lado, abrem-se grupos de discussão sobre propostas dos cidadãos, que são debatidas com outros representantes da sociedade civil e com os servidores da DIOP. Nesses momentos, nota-se uma oportunidade forte de debate público – o que acaba por ser refletido na quantidade significativa de propostas que nascem nas Assembleias: a maior parte das 808 propostas sugeridas para o OP surgiram nas Assembleias Participativas (foram 417 as ideias nascidas nesses espaços). Entretanto, essas reuniões ainda são insuficientes para qualificar a política como possuidora de um desenho institucional forte em seu potencial deliberativo. São realizadas apenas cinco Assembleias Participativas, cada uma dura apenas algumas horas e, segundo a DIOP, a quantidade de participantes gira em torno de 30 pessoas. Além disso, se por um lado a presença dos servidores da CML serve para mediar e esclarecer questões técnicas, por outro, parece haver um excesso de tutela estatal neste momento, que acaba por ser o único em que o diálogo é forte. E, conforme mencionado na seção anterior, não é feito um uso da Internet que reforce o potencial de diálogo com a população, afinal, o *site*

Lisboa Participa recebe apenas sugestões de propostas, sem propor nenhum tipo de diálogo *online*.

Uma outra frente de atuação da DIOP que se configura como diálogo público forte entre sociedade civil e Estado é a utilização de técnicas de comunicação digirida, em detrimento de técnicas de comunicação massiva, no decorrer do processo do OP. Conforme registado no cronograma de ações de comunicação, em muitas das fases de execução do OP são priorizados contactos via *email*, cartazes e folhetos para entidades da sociedade civil organizada que a Câmara considera parceiras na execução da política.

Vale ressaltar, também, o esforço de comunicação interna feito pela DIOP, para que os demais técnicos da Câmara mobilizem-se em favor do Orçamento Participativo; eles são considerados legitimadores estratégicos para o processo.

Estes são os momentos em que é possível identificar, na gestão do Orçamento Participativo, ações de comunicação organizacional com caráter mais horizontal e menos vertical. Apesar de, durante os contactos com os técnicos da Câmara, a importância de uma comunicação horizontal ter sido sempre lembrada, são poucos os espaços de diálogo que a CML propõe-se a ter, ou para os quais ela abre-se.

## CONCLUSÃO

Este trabalho apresenta um percurso teórico que mescla áreas que são, à partida, pouco propícias para ganharem sintonia académica. Os caminhos da democracia deliberativa, em princípio, não combinam com as propostas de gestão de relações institucionais que baseiam a comunicação estratégica. Neste trabalho, foram colocadas em confronto uma maneira aberta de construir o fazer democrático e uma maneira planeada de pensar o diálogo que ocorre entre Estado e sociedade civil. É a liberdade de circulação de informações, que nutre os públicos, em confronto com a noção estratégica de fazer comunicação no governo. E o que observamos neste panorama analisado? Observamos que existe, sim, uma proximidade entre as duas noções.

Ao observar o desenho institucional do Orçamento Participativo sob o ponto de vista da crítica a procedimentos de democracia deliberativa, chegamos a dados que antecipam questões de comunicação estratégica. O OP representa um arranjo que constrói a participação. Este arranjo cria um espaço institucional e focado para que o debate público seja direcionado para um campo especial: o campo do “bem comum institucionalizado”. O campo do fazer político que convoca os cidadãos para participar de maneira direta, sem a intermediação de representantes. Por mais que o Estado, neste momento, conte com a livre deliberação pública, faz-se essencial, também, que o poder público faça o convite. A convocatória do Estado passa a ser parte da gestão pública. O diálogo entre poder público e sociedade civil transforma-se, ao mesmo tempo, em *meio* para viabilizar o Orçamento Participativo e em *fim* do Orçamento Participativo.

E, na prática, o que encontramos no Orçamento Participativo de Lisboa? Encontramos uma política em amadurecimento.

Por um lado, conseguimos identificar uma série de características que não qualificam o OP como ambiente forte e propício para a deliberação. Faltam oportunidades formais de debate, seja com os agentes do município, seja com outros cidadãos. O desenho atual do OP atribui à política características de mero “inquérito”. Seriam dois grandes inquéritos: um primeiro, quando a CML pergunta sobre uma proposta de intervenção para a cidade, e uma segunda consulta, aquela em que a CML apresenta um leque de propostas tecnicamente viáveis. Entre um “inquérito” e outro, são realizadas algumas reuniões, as Assembleias Participativas, que representam espaços de deliberação residual. Existe, ainda, um fator de complexificação: quando a Câmara faz

as duas perguntas acima referidas aos munícipes, as questões não parecem chegar aos ouvidos de muitos. E, quando são organizadas as reuniões presenciais, a realização apresenta ainda menos ressonância.

No decorrer de todo esse processo, faltaram oportunidades para que as pessoas revissem suas ideias, mudassem de opinião, voltassem atrás, repensassem suas perspectivas, tivessem contacto com novos pontos de vista. E faltaram, ainda, oportunidades de diálogo direto entre o Estado e a sociedade civil. É como se OP falhasse no que há de mais básico numa deliberação boa e forte.

Entretanto, cabe, aqui, um ponto de vista diferente. O Orçamento Participativo funciona, e muito bem, como um canal para participação direta dos cidadãos na vida política. Trata-se de uma iniciativa que funciona como fator educativo. Independentemente de ser o OP um lugar forte ou fraco de deliberação, ele é um espaço aberto para participar. Cabe ao agente institucional, então, convidar o cidadão para que ele participe.

Esse convite, entretanto, não parece ter muitas das características que pressupúnhamos quando refletimos sobre o fazer comunicação organizacional para uma política desse tipo. Não há grandes diferenças entre a comunicação do OP e a comunicação que deve ser feita em outros departamentos da Câmara Municipal de Lisboa (entretanto, existe uma insatisfação da própria CML com a quantidade de pessoas que participam). As lógicas de interação que regem a comunicação pública não têm recebido, no município, grandes interferências ou provocações no sentido de levar o tema OP para as pessoas, ou de trazê-las para perto da política.

Notamos, porém, uma forte e importante movimentação entre os proponentes de projetos que chegaram à fase de votação. Tivemos contato com relatos sobre movimentações fortes na sociedade civil no intuito de angariar votos para cada projeto, havendo utilização de uma série de estratégias interessantes, como aquelas que primavam pela interação face a face em bairros com tradição associativa, ou outras com recurso ao ambiente (em experimentação) das redes sociais internéticas, ou outras que primavam por espaços com forte identidade institucional (mobilização no interior de uma universidade, por exemplo). Durante a etapa de votação, nota-se que existe uma forte componente de publicidade de questões, debates sobre elas e visões críticas relativas à intenção ou não de votar – neste momento, observamos um estado de excitação intelectual, com ambientes de forte deliberação. Porém, neste momento, as

ideias já estão prontas. As propostas já foram feitas. Cabe, somente, decidir votar, ou não.

Fica, por fim, uma reflexão positiva de que o Orçamento Participativo de Lisboa está em constante aperfeiçoamento. Ano a ano, são feitas alterações no desenho da política, de modo a torná-la mais próxima do propósito registado no slogan: “Lisboa é de todos. Todos têm uma palavra a dizer”. Cumprir este propósito abre o horizonte para uma democracia em que a comunicação se faz o meio por excelência da própria ação política – aquele que é, afinal, o grande desafio da ideia de uma democracia deliberativa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARATO, Andrew. Representação e Accountability. Lua Nova, vol. 55-56, p. 85-104, 2002.

AVRITZER, Leonardo. Teoria Democrática e Deliberação Pública. Lua Nova, vol. 50, p. 25-46, 2000.

\_\_\_\_\_. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Revista Opinião Publica, vol.14, N°1, Junho 2008. Disponível em:

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762008000100002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002). Acesso em: 15 jan. 2012.

BAIOCCHI, Gianpaolo. Participation, Activism, and Politics: the Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory. Politics and Society, 29, 2001, p. 43-72.

BENHABIB, Seyla. Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy. In: BENHABIB, Seyla (org.). Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political. Princeton: Princeton University Press, 1996.

BOHMAN, James. Public Deliberation: pluralism, complexity and democracy. Massachusetts: MIT Press, 2000.

BRASIL, Flávia de Paula Duque; CARNEIRO, Ricardo; FRANÇA, Bruno Cabral; ALMEIDA, Mariana Eugenio. As instâncias locais de participação nas políticas urbanas: uma análise dos desenhos institucionais. In: PPLA 2010: Seminário Política e Planejamento, 2, 2010. Curitiba. Anais... Curitiba: Ambiens, 2010.

Câmara Municipal de Lisboa (2007), Regimento da Câmara Municipal de Lisboa, disponível em: [http://www.cm-lisboa.pt/archive/doc/37\\_Regimento.pdf](http://www.cm-lisboa.pt/archive/doc/37_Regimento.pdf). Acesso em: 05 jan. 2012.

Câmara Municipal de Lisboa (2008), Carta de Princípios do Orçamento Participativo do Município de Lisboa, disponível em: [http://www.cm-lisboa.pt/archive/doc/Carta\\_Principios.pdf](http://www.cm-lisboa.pt/archive/doc/Carta_Principios.pdf). Acesso em: 04 jan. 2012.

Câmara Municipal de Lisboa (2009), Orçamento Participativo 2009 - Relatório Final, disponível em: [http://www.cm-lisboa.pt/archive/doc/Relatorio\\_Final\\_op\\_2009.pdf](http://www.cm-lisboa.pt/archive/doc/Relatorio_Final_op_2009.pdf). Acesso em: 07 jan. 2012.

COHEN, Joshua. Procedure and Substance in Deliberative Democracy. In: BOHMAM, James; REGH, William (orgs.). Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics. Cambridge: MIT Press, 1997.

Constituição da República Portuguesa. Princípio 1, Art 2.

DAHL, Robert. Poliarquia. São Paulo: EDUSP, 1971.

\_\_\_\_\_. Um Prefácio à Teoria Democrática. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

DAHLGREN, Peter. Media and Political Engagement: Citizens, Communication and Democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

DRYZEK, John. Legitimidade e economia na democracia deliberativa. In: COELHO, Vera Schatan P.; NOBRE, Marcus, organizadores. Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: 34, 2004, p. 41-62.

ESTEVES, João Pissarra. Sociologia da Comunicação. Lisboa: Gulbenkian, 2011.

FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics and Society*, N. 29, p. 5-42, 2000.

\_\_\_\_\_. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, Vera Schatan P.; NOBRE, Marcus (orgs.). Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: 34, 2004, p. 173-209.

HABERMAS, Jürgen. Mudança Estrutural da Esfera Pública. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984a.

\_\_\_\_\_. Theory of Communicative Action. Boston: Beacon Press, 1984b.

\_\_\_\_\_. Between Facts and Norms. Cambridge: MIT Press, 1995.

HELD, David. Models of democracy. Cambridge: Polity Press, 1988.

HENRIQUES, Márcio Simeone. Falar para a sociedade, falar com as comunidades: o desafio da construção do diálogo na comunicação pública da Polícia Militar de Minas Gerais. 2010. Tese (Doutoramento em Comunicação Social), Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

LIST, Christian. Deliberation and Agreement. In: ROSENBERG, Shawn W (org.). Deliberation, Participation and Democracy: Can the people govern? New York: Palgrave Macmillan, 2007.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. 2002. Tese (Doutoramento em Ciências Sociais), Departamento de Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

MACPHERSON, C.B. A democracia liberal: origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MADEIRA, Carla Cristina Ferreira. A Cidadania Activa, a Modernização e a Descentralização no Município de Lisboa: O Orçamento Participativo. 2009. Dissertação (Mestrado em Administração e Políticas Públicas), Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2009.

MAIA, Rousiley Celi Moreira. Democracia e a Internet como Esfera Pública Virtual: Aproximação às Condições da Deliberação. In: GOMES, Wilson e MAIA, Rousiley Celi Moreira. Comunicação e Democracia – Problemas e Perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008.

MANIN, Bernard. On Legitimacy and Political Deliberation, *Political Theory*, vol. 15, nº 3, agosto de 1987.

MANSBRIDGE, Jane. “Deliberative democracy” or “democratic deliberation”? In: Rosenberg S, *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern?* Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 251–271, 2007.

MULGAN, Richard. ‘Accountability’: An Ever-Expanding Concept? *Public Administration*, vol. 78, p. 555-573, 2000.

NOBRE, Marcus. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schatan P.; NOBRE, Marcus (orgs.). Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: 34, 2004, p. 21-40.

NYLEN, William, R. Testing the empowerment thesis: the participatory budget in BH and Betim, Brazil. *Comparative Politics*, v. 34, Nº 2, Janeiro, 2002.

OFFE, Claus. Problemas estruturais do Estado capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PATEMAN, Carole. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

\_\_\_\_\_. *The Problem of Political Obligation: A Critique of Liberal Theory*. Cambridge: Polity, 1985.

ROSANVALLON, Pierre. *La democratie inachevee. Histoire de la souverainete du peuple en France*. Paris: Gallimard, 2000. Apud NOBRE, Marcus. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schatan P.; NOBRE, Marcus (orgs.). Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: 34, 2004, p. 21-40.

SAMPAIO, Rafael. Participação e deliberação na Internet: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. 2010. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social), Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Porto: Edições Afrontamento, 1998.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

WARREN, Mark E. Institutionalizing Deliberative Democracy. In: ROSENBERG, Shawn W (Org.). *Deliberation, Participation and Democracy: Can the people govern?* New York: Palgrave Macmillan, 2007.

WEY, Hebe. *O processo de relações públicas*. São Paulo: Summus, 1966.

ZÉMOR, Pierre. *La Communication Publique*. PUF, Col. Que sais-je? Paris, 1995.

## ANEXO

### CRONOGRAMA - ETAPAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE LISBOA E AÇÕES DE COMUNICAÇÃO - 2011

MÊS	ETAPA	AÇÕES DE COMUNICAÇÃO	PÚBLICOS	RESPONSÁVEIS
	<b>1 - Período de Preparação</b>			
Novembro de 2010 a janeiro de 2011	Avaliação do ano anterior	Envio de emails com inquérito de avaliação para cidadãos registados no portal Lisboa Participa (todas as pessoas que participavam de alguma das etapas do OP por meio do <i>site</i> registavam-se).	Cidadãos registados, que possuíam, portanto, maior vínculo com o OP, por terem participado ativamente de alguma etapa.	Equipa OP - DIOP
Fevereiro de 2011	Preparação do novo ciclo	Publicação do relatório de avaliação da edição anterior do OP no <i>site</i> Lisboa Participa.	Sociedade em geral.	Equipa OP - DIOP e Executivo
Fevereiro de 2011	Aprovação da verba a afectar e alteração na Carta de Princípios	Publicação de notícia no <i>site</i> da Câmara Municipal de Lisboa. / Ações de assessoria de imprensa por meio de articulação com Dep. de Marca e Comunicação.	Sociedade em geral.	Executivo e Dep. de Marca e Comunicação
	<b>2 - Período de Execução</b>			

Fevereiro de 2011	Divulgação do Orçamento Participativo 2011 – 2012	Publicação de notícia no <i>site</i> da Câmara Municipal de Lisboa e na intranet dos servidores da Câmara. / Envio de emails para parceiros estratégicos mapeados no mailing list da DIOP / Afixação de cartazes na Câmara / Envio de cartazes e folhetos para parceiros estratégicos mapeados no mailing list / Spot na Rádio Amália e Rádio Capital / Spot de vídeo no Canal Lisboa / MUPI (mobiliários urbano para informação; cartazes giratórios protegidos por vidros e presentes em pontos de grande circulação na cidade).	Sociedade em geral / Juntas de Freguesia / Associações / Colaborades da Câmara Municipal de Lisboa	Equipa OP e Dep. de Marca e Comunicação
Fevereiro a abril de 2011	Participação pública através da Internet	Publicação de notícia no <i>site</i> da Câmara Municipal de Lisboa, na intranet dos servidores da Câmara e no portal Lisboa Participa. / Envio de emails para parceiros estratégicos mapeados no mailing list da DIOP / Afixação de cartazes na Câmara / Envio de cartazes e folhetos para parceiros estratégicos mapeados no mailing list / Spot na Rádio Amália e Rádio Capital / Spot de vídeo no Canal Lisboa / MUPI	Sociedade em geral / Juntas de Freguesia / Associações / Colaborades da Câmara Municipal de Lisboa	Equipa OP e Dep. de Marca e Comunicação

Fevereiro a abril de 2011	Participação pública através das Assembleias Participativas	Publicação de notícia no portal Lisboa Participa / Publicação de notícia no <i>site</i> da Câmara Municipal de Lisboa / Envio de emails para parceiros estratégicos mapeados no mailing list da DIOP / Afixação de cartazes na Câmara / Envio de cartazes e folhetos para parceiros estratégicos mapeados no mailing list / Organização de seminário de esclarecimento	Sociedade em geral / Juntas de Freguesia / Associações / Colaborados da Câmara Municipal de Lisboa / Parceiros estratégicos: universidades; públicos de carácter "criativo" e "empreendedor"	Equipa OP
	<b>3 - Período de Análise</b>			
Março a agosto de 2011	Análise técnica das propostas e formulação de projetos	Portal Lisboa Participa / Email institucional OP	Sociedade em geral / Informações específicas para cidadãos registados no portal	Interlocutores OP
Julho de 2011	Período para reclamação e respostas	Portal Lisboa Participa / Email institucional OP	Sociedade em geral / Informações específicas para cidadãos registados no portal	Equipa OP e Interlocutores OP
Maio a agosto de 2011	Elaboração dos projetos a submeter a votação	Portal Lisboa Participa / Email institucional OP	Sociedade em geral / Informações específicas para cidadãos registados no portal	Interlocutores OP
	<b>4 - Período de Votação</b>			
Agosto e setembro de 2011	Apresentação pública dos projetos a submeter a votação	Publicação de notícia no portal Lisboa Participa / Publicação de notícia no <i>site</i> da Câmara Municipal de Lisboa / Envio de emails para parceiros estratégicos mapeados no mailing list da DIOP / Afixação de cartazes na Câmara / Envio de cartazes e folhetos para parceiros estratégicos mapeados no mailing list / Assessoria de imprensa	Sociedade em geral / Cidadãos registados no portal Lisboa Participa / Associações / Juntas de Freguesia / Colaboradores da Câmara Municipal de Lisboa	Equipa OP e Dep. de Marca e Comunicação

Agosto e setembro de 2011	Votação dos projetos	Publicação de notícia no <i>site</i> da Câmara Municipal de Lisboa, na intranet dos servidores da Câmara e no portal Lisboa Participa. / Envio de emails para parceiros estratégicos mapeados no mailing list da DIOP / Afixação de cartazes na Câmara / Envio de cartazes e folhetos para parceiros estratégicos mapeados no mailing list / Spot na Rádio Amália e Rádio Capital / Spot de vídeo no Canal Lisboa / MUPI	Sociedade em geral / Juntas de Freguesia / Associações / Colaborados da Câmara Municipal de Lisboa	Equipa OP
	<b>5 - Período de Avaliação</b>			
Outubro a dezembro de 2011	Análise do processo e produção de um relatório de balanço da edição	Portal Lisboa Participa	Sociedade em geral	Equipa OP
7 de outubro de 2011	Apresentação pública dos resultados	Cerimónia nos Paços do Concelho para apresentação pública dos projetos vencedores	Interlocutores OP / Serviços municipais envolvidos / Colaboradores da Câmara Municipal de Lisboa / Proponentes dos projetos vencedores	Equipa OP, Executivo e Dep. de Marca e Comunicação
Agosto e setembro de 2011	Realização de um inquérito de avaliação	Envio de emails com inquérito de avaliação para cidadãos que votavam nos projetos, no portal Lisboa Participa	Cidadãos registados no portal Lisboa Participa	Centro de Estudos Sociais, da Universidade de Coimbra (elaboração do inquérito)
Novembro e dezembro de 2011	Incorporação dos projetos votados na proposta de plano de atividades e orçamento municipal	Portal Lisboa Participa / <i>Site</i> da Câmara Municipal de Lisboa	Sociedade em geral	Equipa OP