



Universidade de São Paulo
B R A S I L

ESCOLA DE COMUNICAÇÕES E ARTES

Silvia Regina da Costa Salgado

Administração Municipal: a Comunicação e a Informação Pública

Inovando a Gestão das Políticas Sociais

Tese apresentada à Escola de Comunicações e Artes (ECA) da Universidade de São Paulo, para obtenção do Título de Doutor em Ciências da Comunicação.
Área de Concentração: Ciências da Informação e Documentação

v.1

São Paulo
2005



SILVIA REGINA DA COSTA SALGADO

**Administração Municipal: a Comunicação e a Informação Pública
Inovando a Gestão das Políticas Sociais**

Tese apresentada à Escola de Comunicações e Artes (ECA) da Universidade de São Paulo, para obtenção do Título de Doutor em Ciências da Comunicação.

Área de Concentração: Ciências da Informação e Documentação
Orientador: Profº Dr. Luís Augusto Milanesi

v.1

São Paulo
2005



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

...O TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR
QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO
E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.



Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

HA DE APROVAÇÃO

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____
Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____
Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____
Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____
Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____
Instituição: _____ Assinatura: _____



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

DEDICATÓRIA

Ao Anderson, pelas conversas na madrugada... Até a eternidade (apesar das patinhas de sapo à mostra!)

À Anna Victória Petersen e ao Pedro Salgado, minhas maiores criações.

À Mãe Vilma e ao Pai Cícero, não ~~me~~ morram nunca.

À Teka, distante, amiga de sempre e para sempre.

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Luís Milanesi, pelo afeto e pela insistência, e até pela exigência!

Aos Professores Mauro Wilton e Ladislau Dowbor pela gentileza e ~~toques~~ fundamentais.

Aos meus ~~me~~ velhos e ~~no~~ novos amigos que continuam fazendo com que eu acredite na raça humana.

À Teka, distante, mas a amiga de sempre e para sempre.

À Lia e a Carminha que emblemizam um recomeço na profissão.

À Beth e a Aparecida (Pa) pela fraternidade e solidariedade (adendo Beth... Nunca esqueço de você!).

A minha eterna equipe UPDI, dizimada pelo acaso, principalmente ao Jairo, à Sandra e à Eva por participarem até o fim.

À Luciana pela dedicação e à Ingrid, no apuro, ambas da Letras/USP.

RESUMO

Salgado, S.R.C. **Administração Municipal: a Comunicação e a Informação Pública Inovando a Gestão das Políticas Sociais.** 2005. 272 f. Tese (Doutorado) . Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

Consideradas a midiatização da sociedade e da política, investiga-se qual é o lugar/papel da comunicação governamental como instrumento de gestão e de participação cidadã na esfera municipal de governo.

Tendo como objetivos contribuir teoricamente com os estudos de Comunicação, além de oferecer referencial à Administração municipal, subsidiando pesquisadores, profissionais e estudantes da área, toma-se como cenário as inovações de gestão pública, identificadas principalmente pela implementação de políticas sociais por Municípios brasileiros a partir da década de 1990.

Esta tese se propõe ao desafio crítico de pesquisar, no contexto de administrações inovadoras, a Comunicação como espaço de interlocução entre o Poder público estatal e os cidadãos. Para isso uma matriz de análise é formulada e, nesta, a comunicação é concebida na perspectiva da substituição da gestão tecnoburocrática/monológica pela gestão participativa/dialógica do processo decisório.

Utilizando-se o instrumental desenvolvido, a hipótese, que orienta o estudo de caso, é que há possibilidade de formulação de uma política de comunicação entre governo e cidadãos como espaço de interlocução entre o Poder estatal e a sociedade, como resultado da intervenção governamental nos processos de participação. O cenário empírico do Programa de **Brasos Abertos**+ de Boa Vista (RR) e o enfoque teórico sobre a Comunicação como espaço público constituem os argumentos que sustentam a proposição de modelo de política de comunicação governamental no contexto da Administração Municipal.

Palavras-chave: Administração municipal. Administração pública. Informação pública. Comunicação pública. Políticas públicas de comunicação. Comunicação governamental. Participação. Gestão participativa. Administração participativa.

ABSTRACT

Salgado, S.R.C. **Municipal Administration: The Communication and Public Information Inovvating the Conduction the Social Politics.** 2005. 272 f. Thesis (Doctoral) . Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

Considering the media process of society and politics, it's investigated what are the responsibilities of governmental communication as a instrument of management and citizenry participation on the goverment municipal sphere. With goals such as to contribute theoretically and, over all, offer subsidy to the municipal administrations, it's taken as a reference to the scenery of innovation in the public conduction, identified, specially, with the implementation of social politics in Brazilian cities since the 1990's. This thesis proposes the critical challenge of investigating, in the context of new administration politics, the communication as a space between the government public power and citizenry. So, an analysis matrix is constructed, in which communication is changed to another point of view: from the technobureaucratic/monologic conduct to the participative/dialogic decison process. The hypothesis that guides the case studied is based on the idea that is possible to work-up in a communication policy between government and the citizens, as a space of dialogue between government power and society, as a result of political intervention on the processes of participation. The empirical scenario of the program %Braços Abertos+ at Boa Vista (Brazil) and the theoretical focus about the communication as a public place constitute the arguments that sustains the model proposition of government communication politics on the Municipal Administration context.

Keywords: Municipal Administration. Public Information

1. INTRODUÇÃO	11
2.Contextos e Descobertas	21
2.2.Da Reflexão sobre Informação.....	29
3.DA CONSTRUÇÃO DO OBJETO	36
3.1.Um Fórum para reflexão sobre Gestão Pública	37
3.2 Uma Primeira Etapa da Pesquisa	42
3.2.1.Dos Primeiros Critérios à Seleção da Experiência Municipal	47
3.3 Das Referências ao Objeto	
3.3.1 Referências Iniciais	
3.3.2 Caminhos Teóricos	
3.3.3.Objeto: Do empírico ao teórico.....	64
4.ARGUMENTOS.....	67
4.1 Inovação, o que é.....	67
4.1.1 E a Constituição Singular?	75
4.2 Sobre o Espaço Público e a Participação: Uma Relação Delicada	80
4.2.1 Um Processo e sua Historicidade.....	83
4.2.2 A novidade+das Experiências Municipais	91
4.2.3 Para não Dizer que não Falei de Democracia.....	97
4.3 Espaço Público é.....	105
4.3.1 Concepções	109
4.4 Participação é.....	114
4.4.1 E o que não é?	115
4.5 Comunicação Governamental: Construindo um Conceito.....	116
4.5.1 Comunicação... O que é.....	116
4.5.2 Em Resumo.....	122
4.5.3 Por uma Comunicação Governamental Inovadora.....	125
5. UMA MATRIZ DE ANÁLISE	127
5.1 A Guisa de Introdução.....	128
5.1.1 Além da Mídia	131
5.2 Construindo um Instrumento de Análise.....	135
5.3 Módulos de Análise	137
5.3.1 Da Interação Poder Público Estatal e Cidadãos.....	137
5.3.2 Da Informação para a Comunicação	141
6. COMUNICAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL INOVADORA: UM CENÁRIO EMPÍRICO	155
6.1 O Contexto do Lugar e suas Histórias.....	155
6.1.1 No Contexto do Programa Braços Abertos	161
6.2 Da Interação Poder Público Estatal e Cidadãos: o Programa Braços Abertos de Boa Vista (RR)	166

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

.....	169
6.2.2 Da metodologia. O Censo	172
6.2.3 Participação e as Políticas Sociais: Do Discurso à Prática	182
6.2.3 Participação: O Eixo Político das Políticas Sociais.....	203
6.2.4 Comunicação e Espaço Público: Inova a inovação 1	205
6.2.5 Comunicação e Espaço Público: Inovar a inovação 2	209
6.2.6 Histórias de Comunicação.....	225
6.2.6.1 O Projeto Crescer.....	226
6.3.1 Sistema de Informações Municipais	241
6.2.3 Planejamento: Articulação Poder Público Estatal e Sociedade.....	249
6.3.2.1 A Câmara Municipal como Espaço Público.....	255
6.3.3 Informação/Comunicação para Capacitar	256
6.4 Visibilidade/Acesso à Informação Pública.....	261
7. CONCLUSÃO	

Privilegiado pelo cidadão comum como o lugar onde se nasce, vive e morre, o Município . local das relações afetivas, de realização da comunidade e da identidade . é (re) descoberto a partir da década de 1980, pelos meios acadêmicos, por outros níveis de governo e pela sociedade em geral.

O interesse pelas temáticas municipais incluiu a questão do Poder local como espaço de comunicação entre o Estado e a sociedade civil, alterando a visão da Administração Pública como simples prestadora de serviços.

O cidadão passa a ser foco de análise como o usuário, mas principalmente como segmento que tem anseios e propostas próprias, além de outras aspirações e demandas que variam de acordo com o grupo ao qual pertence. A participação nas políticas públicas municipais se torna tema de destaque.

Ainda que a questão da participação receba atenção no Brasil desde a década de 1970, a discussão passa por transformações.

Inicialmente está relacionada ao debate sobre a descentralização político-administrativa que se caracteriza, então, muito mais pela denúncia do centralismo como um aspecto do poder autoritário do Executivo federal do que por ações concretas em favor da participação dos indivíduos nos negócios públicos.

A reivindicação por uma maior autonomia municipal se concentra na questão dos recursos financeiros em detrimento das formas diferenciadas de administração.

as de 1982 que fortalecem a relação entre a descentralização e a participação, concebendo a primeira como condição da segunda, na medida em que proporciona/facilita o controle social sobre a esfera pública (SALGADO, 1989).

O processo de redemocratização da sociedade brasileira aponta a descentralização e a municipalização como alternativas para a consistência e a competência . eficácia técnica e equidade social . no atendimento das demandas.

Concebe-se a descentralização como um processo que marca a verdadeira reforma do Estado por estar associada ao ambiente de ordem democrática e à reflexão sobre as transformações das próprias relações entre Estado e sociedade.

No contexto da transição democrática, movimentos sociais e governos locais conduzidos por setores de esquerda e progressistas originam o denominado ativismo democrático (MOURA 1997). Nos anos subseqüentes, as experiências e o ideário de democratização da gestão local sofrem mudanças

[...] e a idéia de democracia aparece associada ao termo 'radical' para indicar que o regime das liberdades constitucionais e da representação não se restringe ao plano do regime político stricto sensu. (DANIEL, 1994, p. 24)

A concepção de um ideário democrático de gestão municipal aparece para caracterizar iniciativas municipais no Brasil como as experiências de Lages (SC), Piracicaba (SP) e Boa Esperança (ES)¹.

1 Ver: Coure, Amaro. **A comunidade no poder**: remédio para o municipalismo. Boa Esperança (ES), s.d.
FERREIRA, Ana Luiza S. Souto. **Lages**: um jeito de governar. São Paulo: Polis, 1991.
Picchia, Pedro del. **A batalha da colina**: a democracia chega a Piracicaba. Piracicaba, 1982.

Os Estados Unidos da América (EUA) e a Inglaterra, implantam as reformas de desregulação do mercado para prover de eficiência a gestão de serviços. Outros, como o Brasil, consideram a descentralização um elemento essencial no processo de redemocratização.

A descentralização suscita uma polarização de opiniões: da redução do Estado às funções básicas e indispensáveis à concepção identificada com a democratização da Administração Pública, da burocracia e dos partidos políticos.

Os debates giram entre dois aspectos antagônicos: a impropriedade da descentralização e a defesa absoluta da potencialidade dos governos locais, no que se refere à democratização e/ou construção de alternativas de desenvolvimento.

Contrariamente ao fortalecimento do papel do Município, há autores² que apontam a descentralização como favorecedora do projeto neoliberal, argumentando sobre a incapacidade de enfrentamento por essa esfera de governo de problemas como a desigualdade e a pobreza. Na segunda vertente, o local é valorizado nos sentidos político e econômico como a instância em que se torna mais viável a processos de gestão que gerem bem-estar, permitindo o acesso aos bens culturais e a melhoria da qualidade de vida.

No Brasil, a dinâmica das relações entre uma nova comunidade e o Poder estatal local focaliza a participação como a possibilidade de contato mais direto e cotidiano entre os cidadãos e as instituições públicas, de modo que estas considerem os interesses daqueles.

² Autores latino-americanos como Coraggio (1988) e Botero (1992) escrevem sobre a pertinência da descentralização para o projeto neoliberal no que se refere à privatização e à eliminação do Estado de bem-estar social.

tram em pauta o desenvolvimento local e o papel dos governos municipais, que precisam, em um quadro de complexidade e incerteza, melhorar a qualidade dos serviços oferecidos aos cidadãos.

A Constituição de 1988 transforma o Município em um ente federado. A Federação brasileira torna-se singular no contexto das demais federações porque passa a apresentar três esferas de governo. A descentralização, componente da redemocratização, reitera o esvaziamento do Estado central proporcionando a transferência de funções para as esferas subnacionais de governo, principalmente a municipal. As esferas municipal e estadual, sobretudo a primeira, são agora depositárias de possibilidades mais concretas de intervenção.

O quadro geral é de uma crise do mundo capitalista que esgota a possibilidade do Estado desenvolvimentista de qualquer tipo de ação mais abrangente e eficaz do Estado central. As políticas, até então de responsabilidade do governo federal, recaem especialmente sobre o Município em um contexto de crise do chamado Estado nacional desenvolvimentista e de repasse de parte dos recursos financeiros da União para Estados e Municípios determinado pela Constituição de 1988.

As dificuldades são acirradas pela existência do ideário de um Estado enxuto e eficiente, cada vez mais identificado com o modelo liberal do Estado mínimo.

Institucionalmente, o Município é fortalecido e assume maiores encargos. Mas, a presença de uma economia falida, que enfrenta dificuldades em manter os investimentos mínimos para a prestação dos serviços públicos, exige mais do que competência administrativa para o atendimento das expectativas. O nível local de

processo sob a alegação de incapacidade de exercer a autonomia conquistada.

Nos anos 90, uma nova abordagem discute a democratização do ponto de vista de sua natureza mais sociológica. A base que se coloca é que conjuntamente com as eleições livres, o parlamento ativo e a liberdade de imprensa, a vigência da democracia incorpora valores democráticos às práticas cotidianas+ (AVRITZER, 1996, p.143).

Para Daniel, fatos marcantes como:

[...] movimentos sindicais e populares em luta pela conquista de direitos, movimentos de massa pelas Diretas, já! Ou pela ética na política não são, por certo, conquistas definitivas, mas constituem momentos de transformação da cultura brasileira. (DANIEL, 1994, p. 24)

Nos últimos 20 anos, concomitantemente a essas bandeiras mais amplas, as Administrações Municipais apresentam iniciativas que se diferenciam por práticas cotidianas de defesa da cidadania. Há um fortalecimento dos atores sociais e um modo positivo de assimilação do processo de descentralização das políticas públicas (CACCIA BAVA, 1996). Há uma redefinição do papel do Estado no âmbito municipal.

Se, nos anos 1980, a instituição municipal é focada como um universo próprio, uma estrutura de Poder Local, na qual se processa a interação dinâmica entre a Administração e a sociedade civil, procura-se atualmente compreender o Município como uma organização política da sociedade local.

o local, ocupado tradicionalmente apenas por grupos hegemônicos de interferência no poder, passa a ter novos atores coletivos vindos de fora dos mecanismos tradicionais de representação.

A Administração municipal é concebida, então, como um espaço prático que emerge dos inúmeros debates, cujo centro é a transformação do Estado racionalista-tecnocrático-autoritário em Estado democrático, principalmente como reflexo de uma nova realidade econômica, política e social.

O exercício da participação, e não só a premência de práticas gerenciais centradas na procura de qualidade, aparece nas discussões sobre a necessidade de reformas nos planos constitucional, tributário e político-eleitoral.

Da estrutura fiscal à dinâmica interna, os Municípios brasileiros continuam muito heterogêneos. Talvez, seja esta uma das razões pelas quais administrações municipais clientelistas e prefeitos como figuras caricatas, mostradas inclusive por telenovelas brasileiras de repercussão nacional e internacional, ainda façam parte do imaginário do brasileiro.

Na prática, entretanto, não se pode desprezar uma capacidade de respostas aos problemas e, sobretudo, a perspectiva de ruptura com formas tradicionais de ação governamental, ainda que o Município não interfira nas reformas estruturais de âmbito nacional, se vistas sob uma análise macro da dinâmica da economia.

Inúmeras ações verificadas no espaço local modificam a relação entre os administradores municipais e os cidadãos. As transformações se referem ao pensamento político e às políticas públicas; ao estilo político e aos arranjos político-

o próprio gerenciamento da máquina e dos negócios públicos.

São identificados, basicamente, dois movimentos: um deles é a presença ativa dos cidadãos, que se organizam por interesses plurais; o outro é a iniciativa do Poder estatal em reconhecer como interlocutores os atores que vão se constituindo na comunidade.

O acompanhamento de iniciativas dos governos municipais aponta para a existência de um processo de passagem: de concepções geradas pela grande visão+àquelas voltadas para alternativas viáveis.

Longe da valorização de um *small is beautiful*, são buscadas as possibilidades para governo e cidadãos alcançarem o chamado bem público, uma condição nem sempre suficiente, mas necessária à construção da política mais ampla.

É no cenário dessas ações inovadoras da esfera municipal de governo em curso na Administração Pública brasileira, que esta tese quer contribuir teoricamente e oferecer subsídios às Administrações Municipais. Identificadas como políticas públicas, essas experiências municipais merecem um olhar+ que vá além da conexão dos campos da Política e da Comunicação, como será discutido adiante.

Nesta investigação a busca é por respostas sobre o lugar+ da comunicação como instrumento de gestão e participação cidadã na esfera municipal de governo.

A possibilidade de encontrar subsídios para políticas públicas de comunicação e a vontade+ de construir um novo campo de diálogo entre estudiosos e profissionais, instigaram a pesquisa.

discussões e reflexões, ainda raras no Brasil, sobre a comunicação na Administração Pública que ainda são raras no Brasil. Municipal. A vontade é contribuir para que os estudos sobre inovações de gestão pública municipal tenham também outro enfoque: o da Comunicação.

Das várias indagações que nortearam este trabalho, algumas devem ser explícitas. Qual é, afinal, o lugar da comunicação na esfera municipal de governo? Como refletir sobre a comunicação entre governo-governado além da midiaticização da sociedade e da política? Onde encontrar referências para propor a comunicação como instrumento de gestão e de participação do cidadão?

A relevância e a atualidade dessas questões exigem novos caminhos teóricos. A pretensão, que se imagina atingir tantos outros pesquisadores, pode ser exemplificada por propostas que, como esta, não encontram suporte facilmente. Araujo (2002), preocupada em encontrar respostas referentes à comunicação, políticas públicas e intervenção social, identifica quatro grandes grupos de pesquisa referentes à agregação dos conceitos comunicação e política.

A especialista aponta como primeiro grupo, aquele que reúne as pesquisas em Políticas de Comunicação, estando voltado para as ações de regulação e privilégio dos procedimentos de controle sobre a ação estatal privada na esfera pública. Os estudos referentes à Comunicação e Política envolvem o fenômeno de intervenção da mídia na vida política no País.

As estratégias Midiáticas da Comunicação também foca a mídia, mas extrapola o campo político-eleitoral. O quarto grupo, de acordo com a autora, é composto por investigações que abordam Comunicação e Políticas Públicas, ou seja, a

políticas ou privadas no que se pode chamar de
%desenvolvimento+.

As possibilidades de políticas públicas de comunicação governamental são o desafio desta tese, seja pela necessidade de instituir um modo novo de abordar a prática comunicativa, seja pela decisão de contribuir, no campo da Comunicação Governamental, com o processo de inovações em curso na Administração Pública brasileira.

Foi considerada também a dinâmica da política pública como subárea da Ciência Política, na qual atuam hoje pesquisadores dos mais variados campos do conhecimento em função de sua propositividade, %sem prescindir, entretanto, do exercício de análise teórica+.

Considerando como primeira referência orientadora a mudança na relação entre governo municipal e cidadão, busca-se compreender e inserir a comunicação nesse processo. Defende-se que essa nova %situação+ cria ou amplia espaços públicos ao mobilizar esforços conjuntos para enfrentar problemas.

O interesse é conhecer como esses governos municipais, promotores de inovações, criam espaços de comunicação entre o poder estatal e os cidadãos na busca de participação e pertencimento nos diferentes %lugares+ da gestão do município. A investigação está voltada para iniciativas municipais identificadas como inovações de gestão pública, verificadas no Brasil a partir da década de 1990.

Nessas ocorrências, a comunicação é %vista+ como espaço de mediação do conflito social, considerando que a esfera pública contemporânea do pensamento político e social é composta por %espaços públicos parciais, fragmentados, onde as

gnificação frente àquelas de representação política+

(SOUSA, 1998, p. 46).

Em que medida a comunicação governamental, envolvendo o cidadão de uma maneira diversa, participativa, pelo estabelecimento de um fluxo de relações comunicativas entre o Estado e a sociedade (MATOS, 1996), pode ser instrumento para a implementação da gestão participativa? Como essas experiências %inovam+a concepção de comunicação pública?

A comunicação é tratada aqui como ação da Administração Municipal para garantir o compartilhamento da gestão pela acessibilidade a instrumentos que facilitem a participação cidadã. Esta tese segue uma abordagem prática/propositiva.

Apesar de reconhecer a multiplicidade de contextos e o cuidado que se deve ter com as generalizações, a idéia é que o leitor encontre referências no contexto das Administrações municipais. Estas incorporam, ou querem incorporar, a participação como forma de intervenção no curso das atividades públicas e como processo continuado da gestão municipal democrática.

A hipótese que orienta o estudo de caso, é que nas experiências municipais, identificadas como inovações de gestão pública, como resultado da intervenção governamental nos processos de participação, há possibilidade de formulação de uma política de comunicação formulada como espaço de interlocução entre o poder estatal e a sociedade civil.

(RR) e os enfoques teóricos sobre a comunicação constituem os argumentos que sustentam a proposição de subsídios no contexto das Administrações Municipais.

2. Contextos e Descobertas

Aqui se compartilha com o leitor, seja este por leitorado e/ou por outras razões, uma trajetória pessoal como forma de esclarecer o percurso de apreensão de uma determinada realidade e como esta se transformou em objeto de estudo.

Começamos pelas informações contidas no texto abaixo apresentadas no evento comemorativo dos 37 anos da Fundação Prefeito Faria Lima³. Cepam, que reuniu, em 21 de dezembro de 2004, lideranças estaduais, agentes políticos e representantes de associações municipalistas, e outras autoridades, para a entrega do Prêmio Chopin Tavares de Lima.

Instituído em homenagem ao secretário de Estado do Interior durante o Governo André Franco Montoro (1983-1986), o certame premia as cinco experiências destacadas pelo I Concurso Novas Práticas Municipais:

[...] O ano de 2004 marca uma nova fase da RECEM. Rede de Comunicação de Experiências Municipais, que por iniciativa do Presidente da Instituição, pela primeira vez, premia iniciativas que se destacaram na coleta 2003-2004. O Programa "Municípios Paulistas em Busca de Novas Práticas", desenvolvido neste ano, tem como objetivo a identificação de alternativas em diversas áreas de atuação do governo municipal que possam subsidiar outras iniciativas para resolução de problemas semelhantes.

3 Órgão vinculado à Secretaria de Economia e Planejamento do Governo do Estado de São Paulo, que presta assistência técnica aos municípios do Estado. Instituído e regulamentado em 1968, o Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal - Cepam é instalado com autonomia técnica e administrativa para promover estudos e pesquisas de interesse municipal; formar e treinar pessoal especializado para as diversas funções da Administração Municipal; e difundir a melhor técnica de governo municipal. Seu objetivo é assistir aos municípios, capacitando-os para a execução de suas tarefas. (Decreto 49.029 de 21 de dezembro de 1967).

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

dessa rica biblioteca invisível, foi elaborado um CD-ROM contendo as recebidas, além dos contatos e gestores das mesmas, propiciando um ambiente de troca constante de informações. Em 2005, uma publicação contará com o relato e análise de 12 iniciativas visitadas e também com informações de interesse para aqueles gestores que querem fazer melhor [...]

Na ocasião, mais de 500 pessoas assistiram ao vídeo referente às 12 experiências finalistas que receberam menção honrosa do governador do Estado de São Paulo.

Como coordenadora do Programa, pude observar as semelhanças entre os discursos das autoridades convidadas e aqueles que se acompanha nas mais de duas décadas de coleta, sistematização e disseminação das denominadas experiências municipais caracterizadas como inovações de gestão pública.

Exemplo de semelhança é a apresentação do periódico Boletim do Interior, que introduz uma seção inusitada na publicação voltada à divulgação de informações jurídicas.

O Banco de Idéias, como foi denominada, pretendia propiciar a sistematização, a análise e a circulação de um tipo de informação que nunca havia sido abordado pela Instituição.

[...] Descobrimos que é perfeitamente possível resolver, não todos obviamente, mas parte significativa dos problemas, como relata a reportagem sobre Matão e sua bem sucedida experiência [...]

[...] Na busca de soluções para suas próprias necessidades, outras cidades vão se mobilizando e descobrindo formas criativas e econômicas de transformar suas potencialidades em bens e serviços que beneficiem a comunidade. Mas, é importante que tais iniciativas não fiquem restritas aos limites municipais [...] Daí o Banco de Idéias, que serve de subsídio a todos os municípios brasileiros na busca de melhores condições de vida para a população.

lançou o Banco de Idéias é de minha autoria⁴. Mais

do que uma reminiscência pessoal, a matéria foi provavelmente a primeira sistematização de uma iniciativa municipal considerada inovação de gestão pública no Estado de São Paulo.

Os objetivos de então não diferiam essencialmente dos citados pelas autoridades no evento realizado em dezembro de 2004. O artigo publicado no periódico foi pode ser considerado o precursor do que seria mais tarde a Rede de Comunicação de Experiências Municipais . (Recem).

Alguns princípios que permeiam hoje o interesse por essas ações municipais que transformam a Administração Pública no Brasil, já estavam presentes no início da década de 1980.

A busca por uma valorização da instância de governo mais próxima dos cidadãos é uma das idéias que permanecem:

[...] Por que não uma solução municipal? O Programa de Matão vai resolver o problema da fome que atinge o país em crise? É óbvio que não! Mas, existem outros fatores que nos levam a subestimar a experiência. Na verdade, como afirma Márcio Moreira Alves (que relatou num livro a experiência de Lages-SC) não há estatística geral que não sejamos capazes de citar [...] Em resumo: somos internacionais e federais. Por vezes, condescendemos em nos tornar estaduais, mas só em relação aos Estados onde pensamos que o eixo da história pode passar, ou seja, São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul [...] e, olhe lá! Mas, municipais é o que realmente não costumamos ser. (SALGADO, 1983, p. 543-544)+

Outro aspecto que se mantém é o reconhecimento do papel do Município na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, mesmo em contextos adversos.

4 Salgado, Silvia Regina da Costa. O município de Matão enfrenta o problema da alimentação. **Boletim do Interior**. São Paulo, v. 16, n. 10, out. 1983, p. 543-551.

vação⁵ não fosse utilizado, considerada a crise do modelo nacional-desenvolvimentista que afetou a capacidade de resposta do Estado às necessidades na área social, algumas Administrações Municipais buscavam alternativas para enfrentar um contexto caracterizado por desigualdades e elevados níveis de exclusão social.

Matão, como outros municípios, iniciava ações que transformaram a gestão pública municipal.

Hoje são fornecidos 7.500 saquinhos de leite de soja por dia. São atendidas mais ou menos 4.500 famílias [...] Há um cadastramento das famílias carentes (a indicação é feita pela própria população) [...] E exigido que as crianças das famílias beneficiadas tenham registro de nascimento, carteira de vacinação em dia e estejam matriculadas na escola. (SALGADO, 1983, p.547)

O Programa envolve uma série de atividades, além da %aca mecânica+ (produtora do leite de soja), como a centralização da merenda escolar (Cozinha Piloto), horta municipal, horta do estudante, criação de animais de pequeno e médio portes, horta comunitária. (SALGADO, 1983, p. 546).

Encontrar formas mais eficientes de gestão de recursos também constitui denominador comum entre as experiências pioneiras e as posteriores:

Matão. Novembro de 1983. Dois garotos aguardam no balcão da ampla sala; um homem pára seu trabalho diante de um maquinário, vai à geladeira e tira os saquinhos de leite e entrega aos meninos que os rasgam com os dentes e saem tomando o líquido. As crianças de Matão (e os adultos também) já sabem que a %aca mecânica+não é exatamente uma vaca e que o leite também não é o mesmo que sai de uma vaca de pasto, e sim leite de soja. Hoje existe aceitação do leite, mas antes deles vieram: a surpresa, a suspeita, a curiosidade, o conhecimento e o hábito. (SALGADO, 1983, p.543)

A %aca Mecânica+ pode trabalhar oito horas por dia. Assim, para que ela não fique ociosa, foi %descoberto+ que, se aproveitando o suco concentrado fornecido por uma indústria local, pode-se produzir um delicioso suco de laranja pasteurizado [...]. (SALGADO, 1983, p.547)

5 Como afirma Farah (2000, p. 10), %inda está por ser feito um estudo que identifique o momento em que o termo %inovação+ passou a ser utilizado de forma sistemática para se referir aos processos de mudança na gestão pública no Brasil+.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

imento do leite de soja pela Máquina Mecânica, o extrato é produzido com
mente 50% das proteínas e sais minerais dos grãos de soja [...] o
resultado que resulta dessa extração é ainda muito rico nesses nutrientes, pois a soja
contém 40% de proteínas, ou seja, duas vezes mais do que a carne bovina. A
farinha de soja é, então, usada em quase tudo o que é feito para a merenda escolar
e refeições servidas às famílias e às instituições de caridade. (SALGADO, 1983,
p.548)

Comparadas as iniciativas de ontem e de hoje, as inovações acarretam mudanças no conteúdo das políticas e na forma como se dá a sua formulação e execução.

As novas práticas exigem das Administrações Municipais a busca por novos instrumentos e processos por outras instâncias de governo, especialistas e técnicos, e legisladores.

São esses novos elementos que viabilizam as ações em curso e propiciam sucessivamente outras inovações e renovações no campo governamental, como pode ser exemplificado pela experiência de Matão:

Devido ao alto custo da máquina mecânica e sua grande capacidade de produção, é preferível que vários municípios se unam para adquiri-la [...] A Prefeitura sugere que seja estabelecido um instrumento baseado na simples relação de troca: um município dá o que tem (açúcar, arroz, soja) em troca do que não tem (leite de soja). Poderia haver, ainda, o transporte solidário, ou seja, se três municípios vão ao município centro produtor de leite três vezes por semana, cada um vai uma vez e transporta para os outros dois [...]. (SALGADO, 1983, p. 548)

A introdução de novidades (ou esse fazer algo como não era feito antes) resulta na busca de novos procedimentos e ações na gestão pública.

governo, legisladores, técnicos e pesquisadores não puderam ignorar esse novo universo de saber/conhecimento no qual se constituíram as primeiras experiências, um manancial de demandas pela formulação e/ou consolidação de alternativas para novas políticas e novos processos.

No caso citado, o Cepam estudava uma base jurídica para ações cooperativas entre dez municípios da região de Matão em relação à vaca mecânica. Os gestores da iniciativa criticavam a demora da Instituição e os próprios procedimentos que estavam sendo propostos, sugerindo menor complexidade e mais agilidade.

Sob influência da nova realidade, a Instituição produziu o conhecimento que permitiu a formação do Consórcio entre municípios hoje um dos instrumentos de cooperação e desenvolvimento regional. Os estudos e pesquisas do Órgão desempenharam papel fundamental na institucionalização e formação dos consórcios intermunicipais. Ainda hoje, o Órgão promove e apóia a formação de consórcios intermunicipais considerando, como afirma Cruz:

[...] dos 645 municípios paulistas, 73,4% têm até 30 mil habitantes e são responsáveis por 12,4% da população brasileira. Essa distribuição mostra que nem todos os municípios podem resolver todos os seus problemas e muitos desafios devem ser resolvidos de forma articulada e integrada. (CRUZ, 2005, não paginado) Do movimento que procura estabelecer no País um sistema de políticas públicas que garantisse a um só tempo a democratização das decisões e a redução de desigualdades sociais (FARAH, 2003, p. 15), resultam muitas iniciativas, como a de Matão, que se tornaram políticas públicas implementadas em parceria com os governos estaduais e federal, além de vários outros parceiros. Mas... essas já são outras histórias.

As experiências municipais envolvem um conjunto cada vez mais amplo de demandas, características e inovações para estudos. Em que pesem as

Incluindo a Constituição de 1988, os propósitos da sistematização e da circulação desse tipo de informação continuam sendo discutidos.

Trechos da apresentação e do prefácio da publicação referente ao I Prêmio Chopin Tavares de Lima exemplificam esse interesse:

Esta publicação faz parte do Programa Novas Práticas Municipais, implementado pelo Cepam para sistematização, análise e difusão de projetos, ações e atividades identificados nos municípios paulistas que buscam soluções para problemas locais e regionais [...] Instituição pioneira no trabalho com essas experiências, caracterizadas como inovações de gestão pública, sobretudo a partir dos anos 90, o Cepam, já na década de 80, atentava para o fenômeno implantando a Rede de Comunicação de Experiências Municipais [...] O município, um ente federado desde a Constituição de 1988, tem assumido cada vez mais e enfrentando novos desafios para responder às necessidades de seus cidadãos. A instância municipal, nos últimos anos, tem ampliado sua atuação e importância nesse contexto, as iniciativas locais/regionais são reconhecidas por demonstrarem uma capacidade de responder de forma efetiva aos problemas incidentes nas várias áreas de atuação da Administração Municipal [...] Nossa expectativa é promover a disseminação de informações que possam auxiliar os municípios na definição e implementação de políticas públicas [...] (SALGADO, 2005, não paginado)

A revisita aos principais acontecimentos e ações que marcaram o interesse pelas novas políticas públicas municipais no Brasil e seus impactos, reforçou a justificativa para elaboração desta tese.

Uma volta no tempo reitera responsabilidades daqueles que, como eu, participam dessa história desde o início:

[...] A realidade é que a Administração Municipal apresenta-se como um caminho em meio à crise. Assim, a Fundação Prefeito Faria Lima . Cepam considera que a divulgação e o intercâmbio de informações das experiências municipais demonstram que existem alternativas de soluções em nível municipal e que se pode reproduzir muitas experiências: Matão é um dos exemplos! (SALGADO, 1983, p. 551)

um Usuário Especial de Informação

A Recem - Rede de Comunicação de Experiências Municipais resulta da forma de atuação que o Cepam assume a partir de 1982. O padrão de assistência técnica é modificado quando se assume a proposta básica de descentralização do Governo estadual (Gestão Franco Montoro: 1983-1986).

A Instituição inicia o Projeto Recem com a sistematização de informações sobre a mobilização dos municípios paulistas na descoberta de formas criativas e econômicas de transformar suas potencialidades em bens e serviços que beneficiassem as comunidades locais+

O marco de constituição da Rede, entre 1985 e 1986, é a criação de uma estrutura extra-institucional: uma Coordenação Normativa e Executiva, exercida pela Instituição; Núcleos Centrais (Estados brasileiros aos quais cabe, a partir de diretrizes técnicas do Cepam, a organização e a difusão de informações próprias e de outros membros da Rede); Núcleos Locais (sediados nos municípios e/ou regiões no Estado de São Paulo).

O Plano de Ação da Rede (1986/1987) apresenta proposta mais arrojada. Não se trata mais de coletar e divulgar experiências, mas de difundir alternativas de soluções para os problemas municipais, de forma a elencar opções visando não à reprodução de uma solução, mas a adaptação dela problemáticas específicas.

Nessa perspectiva a implantação da Rede em caráter nacional (1987 a 1990) é financiada pela Caixa Econômica Federal. Cabe ao Cepam coordenar e transferir metodologia.

(outros Estados) e aos Núcleos Temáticos cabe o aprofundamento das informações pela interação com órgãos públicos, instituições de pesquisa e profissionais especializados.

Na história institucional da Recem há ações emblemáticas como:

- o convênio com a Fundação Padre Anchieta . Centro Paulista de Rádio e TV Educativa. SP, em 1987, pelo qual são produzidos e transmitidos programas semanais de divulgação de projetos de interesse dos municípios;
- a implantação do Centro Referencial de Informação em Administração Municipal, em 1988, quando a Caixa Econômica Federal incorpora a concepção que relaciona a Rede a outras atividades de informação e financia outras atividades e produtos;
- o desenvolvimento, em 1990, de Programa de Capacitação para diversos países da América Latina, membros do Banco de Exitos Municipales, com recursos do Instituto de Gobiernos Locales (IULA).

2.2. Da Reflexão sobre Informação

No mundo globalizado emergem manifestações político-culturais específicas, que indicam processos sociais, econômicos, culturais e populacionais que se globalizam. Seus efeitos, entretanto, tendem à concentração no universo local, compreendido como a esfera municipal de governo, para efeito desta reflexão.

diversidade de estudos em diferentes campos do conhecimento, o Município recebe a atenção de especialistas, pesquisadores e gestores públicos. Entre outros fatores, esse crescente interesse está no fato de que, paradoxalmente, buscamos hoje o mundo planetário e, ao mesmo tempo, as identidades e as referências locais.

Estratégias diversificadas servem como estímulo e referência para a elaboração de novas soluções em políticas públicas. A questão é se há aspectos que as indique como mediadores de informação representativos no processo de produção e aplicação dessas inovações. Algumas avaliações, como a realizada pelo Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec), afirmam que não.

Apesar das divergências quanto à possibilidade, ou não, de serem identificados traços comuns que subsidiariam a reprodução das experiências, sem resultar em modelo copiado, avalia-se que estudar as experiências, sob diversos aspectos, pode proporcionar a descoberta de soluções a partir de situações concretas peculiares.

Com o advento da Internet, inúmeros bancos de dados foram constituídos com o objetivo de disponibilizar experiências de gestão para o público.

A Fundação Prefeito Faria Lima - Cepam, em conjunto com o Programa Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas, o Instituto Pólis, e o professor Ladislau Dowbor, da Pontifícia Universidade Católica criaram, em parceria, um anel na Rede Mundial denominado Rede de Bancos de Dados em Gestão Local (www.web-brazil.com/gestaolocal) com o objetivo de facilitar o acesso aos diversos bancos de dados de informações sobre práticas de gestão local.

regação pelos *sites* das entidades envolvidas⁶. Cada banco de dados mantém suas próprias características de conteúdo, organização e formas de acesso.

Foram esses esforços de sistematização e disseminação das experiências municipais que promoveram uma primeira reflexão traduzida inicialmente no projeto de tese⁷. O interesse era inicialmente o estudo do processo de disseminação/difusão das inovações no campo da Ciência da Informação.

A informação na área da Administração Pública Municipal, talvez mais do que em outros setores, é marcada por uma circularidade de conceitos. Com o propósito de avaliar o processo de disseminação/difusão das inovações, iniciou-se o processo de desenvolvimento da dissertação de mestrado.

Os aportes foram buscados na Ciência da Informação, ou como o campo possa ser chamado, compreendendo que ela não é para ser olhada como uma disciplina clássica (WERSIG, 1993, p.7). Trata-se de campo formado por caminhos que se destinam ao desenvolvimento de estratégias para solucionar problemas.

Nas últimas duas décadas conheci centenas de experiências municipais e realizei visitas de campo a muitas delas. Pude, ainda, observar o crescimento do interesse pelo registro e divulgação desse conjunto de informações e de espaços de

⁶ Hoje, fazem parte da Rede outras instituições nacionais e de outros países. São componentes: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (Instituto de Pesquisa e Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro); Desarrolloregion (Fundación Instituto de Desarrollo Regional . Rosário/Argentina); Rede de Expertos em Desarrollo Local de Cebem (Centro Boliviano de Estudios Mutidisciplinarios); Projeto Prefeito Criança (Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança); Secretaria de Assuntos Institucionais do Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores; Núcleo de Estudos e Tecnologias (Nutep) e Gestão Pública (Universidade Federal do Rio Grande do Sul).

⁷ Uma questão muito além da racionalidade técnica dos estoques de informação: a difusão de inovações de gestão pública transformando as comunidades locais e apresentado à Escola de Comunicações e Artes da USP.

culação e a disseminação dessas práticas como fonte de aprendizagem e construção de referências.

Como sistematizar/disseminar/difundir informações sobre as iniciativas era, então, a questão orientadora. O objetivo inicial era tratar a informação, além das estruturas significantes (estoque), inserindo-a no espaço mais amplo que a dinamiza pela transferência e assimilação.

Questionava-se a %institucionalização+das informações pode contribuir para a assimilação das mesmas pelas Administrações Municipais, considerando os estoques de informações organizadas; os estudos e avaliações para identificar características-chave das iniciativas; e outros atributos, como o contato com os gestores das experiências e potenciais %consumidores+das inovações.

Como outros pesquisadores do local⁸ como objeto de estudo, considerou-se um duplo compromisso: qualificar e refinar os instrumentos e conceitos; e oportunizar ao Poder Público e à cidadania uma releitura da cidade, o que significa não servir à legitimação de políticas, mas articular um diálogo que contribua para a construção de um novo padrão de gestão pública (FISCHER, 1993).

Nessa perspectiva abdicou-se do foco nos processos de produção, sistematização e distribuição das informações referentes às ações inovadoras das

⁸ Referimo-nos ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia que, desde 1986, realiza projetos com pesquisadores brasileiros, franceses e espanhóis, incluindo cinco colóquios internacionais, além de diversos trabalhos compartilhados com Associação Nacional de Ensino de Pós-Graduação em Administração (Anpad) e a Associação Nacional de Planejamento Urbano (Anpur) entre 1990 e 1992. Para eles, e outros grupos latino-americanos, franceses e espanhóis, o %local+ envolve a natureza do significado do Poder Local enquanto relação de forças por meio das quais se processam alianças e confrontos entre atores sociais, bem como o conceito de espaço delimitado e a formação de identidades e práticas sociais específicas.

a ampliá-lo ao da compreensão do universo dessas iniciativas, sua origem, sua implantação e seus atores.

Foram buscadas bases conceituais e metodológicas para o conhecimento dessa nova dinâmica da Administração Pública. Esta tese é resultado do caminho trilhado em busca dessas referências.

2.3 Comunicação: Uma descoberta

Descobre-se que o cidadão de Camaragibe lê um jornal que privilegia o centro, ouve um rádio que privilegia o centro e vê uma TV que privilegia o centro.

(coordenador do Programa)

Estamos falando de comunicação pública, que não é um elemento de governo, é um elemento de sociedade e o governo tem sua tarefa em relação a isso: promovê-la da melhor forma possível.

(prefeito municipal)

Esses depoimentos selecionados representam a proposta que direciona o programa de comunicação implementado pela administração de Camaragibe, município com 128.627 habitantes, localizado na região metropolitana do Recife (PE)⁹.

Discutido, desde o início, com os demais setores da Administração e com a comunidade¹⁰, o Sistema Alternativo de Comunicação é gerenciado pela Secretaria

⁹ Distante 16 km de Recife, Camaragibe (do vocábulo indígena %Gãmara-Gypé+ Rio Camará, em referência a uma planta abundante na região) emancipou-se da condição de distrito de São Lourenço da Mata em 13 de maio de 1982, pela Lei Estadual 8.951.

¹⁰ O município tem um Programa de Administração Participativa, criado a partir do Fórum da Cidade realizado durante a campanha eleitoral de 1996, e que originou uma Proposta de Regionalização Administrativa e o

O objetivo do Programa é consolidar, conforme está explicitado no Plano Diretor de Desenvolvimento Local de Camaragibe:

[...] um processo de comunicação local, praticado sob a ótica da construção da cidadania e aumento da auto-estima, visando à transformação desta comunicação em instrumento útil à melhoria da qualidade de vida da população, cuja participação é base do projeto de informação e formação . que tem na interatividade uma de suas marcas [...]

Em 2001, houve o conhecimento dessa iniciativa, na qual a comunicação é abordada como um bem público coletivo, a ser discutido na perspectiva de uma política social. O programa de comunicação local está inserido na estrutura do modelo de gestão, na agenda do Programa de Administração Participativa e nos instrumentos de planejamento da cidade.

A visita de campo, realizada no âmbito do Programa Gestão Pública e Cidadania, redirecionou o interesse inicial em relação às inovações. Basicamente três indagações foram reforçadas conduzindo à nova proposta de pesquisa:

- Se as iniciativas, traduzidas como inovações, inovam nos aspectos mais diversos, por que raramente são tornadas públicas experiências como a de Camaragibe? Não inovariam as inovações na área da comunicação?
- Na perspectiva de estreitamento das relações entre o Estado e a sociedade civil, como ocorreriam os processos comunicativos . o fluxo de acesso a informações e a disponibilização/uso de canais veículos . entre essa nova administração e os cidadãos?

ovações são consideradas um novo paradigma de Administração Pública, como aconteceria o acesso dos cidadãos às informações sobre a Administração, ou pertencentes a ela, na construção desse novo modelo de gestão?

No contexto de um novo modelo de gestão instigou, portanto, avaliar as possibilidades e os limites de uma política pública de comunicação como instrumento de gestão e fortalecimento da participação do cidadão. Interessa aspectos como a democratização do acesso à informação e a canais de comunicação que constituam foros de natureza pública possibilitando a expressão de diferentes agentes do espaço social.

Para que o discurso do governo constitua informações relevantes e de qualidade, permitindo a participação, é preciso definir quem são as comunidades e, a partir disto, as formas de representar a realidade (social, política e econômica) na qual estão integradas.

Defende-se que cabe ao governo iniciativas para o desenvolvimento da dimensão pedagógica das ações político-administrativas. Essas ações envolvem a comunicação entre poder estatal e sociedade como processo indissociável da participação, inclusive pelo seu papel na publicização de mediações que incidam nas decisões sobre as políticas.

Nesse processo convivem os meios de comunicação da sociedade midiática, mas também outros espaços parciais de negociação e de debate. Isso significa, na prática, considerar a comunicação (não só a midiática) como espaço de mediação indispensável para a gestão da cidade e para a participação da comunidade.

JETO

Concebidas como políticas públicas construtoras de um novo paradigma da Administração Pública, iniciativas de governos municipais são objeto desta pesquisa voltada aos processos de gestão e participação sob seus aspectos de comunicação.

Com tendência à superação de algumas características referentes ao pensamento político e às políticas públicas; ao estilo político e aos arranjos político-institucionais; e, finalmente, ao próprio gerenciamento do município, as denominadas experiências municipais propõem novos procedimentos e instrumentos que incluem a mudança na relação Estado-sociedade.

O cenário é propício para a busca de uma nova abordagem da comunicação governamental pelos ambientes comunicativos promovidos por essas administrações municipais. Elas são reconhecidas como inovadoras principalmente pela promoção de espaços públicos nos quais poder público e cidadãos podem debater, negociar e tomar decisões relativas à vida pública.

Tendo como referência a participação cidadã, promotora da interação entre a sociedade e o Estado, democratizando-o, sobretudo quanto à sua publicização, esta tese aborda a comunicação que perpassaria a criação de espaços e formas de articulação do governo municipal com os demais atores.

Trata-se da comunicação como um dos instrumentos de socialização política para realizar de forma compartilhada a gestão do Município.

São investigadas, portanto, possibilidades de uma comunicação governamental não só voltada para estratégias de cunho modernizador e de

que gerencial estratégico), mas também para atender àquelas que estimulam a organização da sociedade para participar da gestão.

A pesquisa quer colaborar com a produção de conhecimento sobre inovações em governos municipais no Brasil como tendências que marcam a ruptura de características da Administração Pública e novos caminhos para as políticas públicas.

3.1. Um Fórum para reflexão sobre Gestão Pública

Iniciativa da Fundação Getúlio Vargas e da Fundação Ford, com apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Programa Gestão Pública e Cidadania funciona desde 1996. Seu objetivo é premiar e disseminar anualmente práticas inovadoras de governos estaduais, municipais e de organizações próprias dos povos indígenas.

Para chegar aos 20 finalistas, a equipe do Programa realiza um trabalho que se estende ao longo do período. Seu início é o envio de *folder* de apresentação e de ficha de inscrição para mais de 20 mil endereços. A seleção das experiências inscritas divide-se em três fases. Na primeira são escolhidas cem iniciativas semifinalistas, num processo que reúne grupos de pesquisadores, especialistas em políticas públicas, representantes de órgãos do governo e membros de entidades da sociedade civil.

O processo é seguido de levantamento de informações complementares sobre as cem experiências semifinalistas. Estas recebem outro questionário que permite maior detalhamento da iniciativa e constitui instrumento da segunda etapa

com a participação de pesquisadores e técnicos de universidades, órgãos públicos e ONGs.

Resultam desse trabalho 30 experiências que recebem a visita de técnicos enviados pelo Programa. Com base nos relatórios de campo são selecionadas as 20 iniciativas finalistas.

A premiação final consiste na indicação dos cinco destaques pela Banca Julgadora composta por representantes da Fundação Ford, do BNDES, de organizações da sociedade civil e de um dos finalistas do ano anterior.

Os prêmios são patrocinados pelo BNDES, no valor de R\$ 20.000,00 para cada um dos cinco destaques, e R\$ 6.000,00 para cada um dos demais 15 finalistas.

Em sete anos de funcionamento, foram recebidas mais de seis mil inscrições. Estas compõem um banco de dados disponível na Internet (<http://inovando.fgvsp.br>). O Programa mantém ainda o material coletado e/ou enviado pelos gestores e pesquisadores. Também são produzidos¹¹ vídeos e programas de rádio, além de publicações e outros estudos.

Segundo seus idealizadores, o Programa pretende identificar e disseminar o que está indo bem na área pública; descobrir as inovações e os inovadores nos níveis subnacionais de governo; aumentar o estoque de conhecimento sobre experiências eficazes; premiar as melhores iniciativas.

11 São 33 volumes *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, contendo aprofundamento de estudos sobre iniciativas específicas ou apresentação e análise do conjunto de experiências por Ciclo; sete volumes referentes aos relatos de campo/estudos das 20 experiências finalistas de cada ciclo (*20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania*); publicação *Histórias de um Brasil que Funciona* (cinco volumes contendo descrição sumária das experiências finalistas de 2000, 2001, 2002, 2003 e 2004). Somam-se a esse conjunto a série *Publicações Práticas Públicas e Pobreza* (sete volumes); sete vídeos; da *Série Práticas Públicas em Construção*; também em vídeo, que pretende levar temas e práticas inovadoras para a pauta de discussão da agenda pública municipal (*Violência contra a Mulher, Agricultura familiar, Consórcios Municipais e Gestão Participativa*); e Programas de rádio disponíveis em CDs (cinco programas).

Programa editou mais de 20 volumes resultantes de estudos e pesquisas sobre as iniciativas inscritas e questões correlatas, além das edições anuais da publicação *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania*¹².

Pelos objetivos propostos, o Programa funciona como uma grande reserva de informações que tem ampliado as possibilidades de pesquisas acadêmicas voltadas para essa temática. As aproximadamente seis mil inscrições, no período de vigência do Programa, constituem uma base empírica para a discussão de estratégias de ação, contribuindo para uma visão mais equilibrada da Administração Pública.

Nessa quase uma década de trabalho ocorreram diversas discussões sobre a temática e critérios norteadores. A reflexão sobre o que deve ser considerado como inovação nessas iniciativas aponta para dois aspectos: se a especificidade no conceito deve ser buscada continuamente ou se deve ser permitida a maior flexibilidade possível, para que os técnicos/pesquisadores adotem ângulos variados durante o processo de seleção.

Avalia-se que são utilizadas ambas as estratégias. São aceitas dimensões/abordagens diferenciadas, mas se busca um consenso sobre o que estaria mudando na gestão pública subnacional em relação à melhoria dos serviços e à construção da cidadania.

Os primeiros critérios de seleção estão registrados no Convite à Inscrição e indicam aos responsáveis uma definição inicial de inovação: programas, projetos e atividades com um ano, pelo menos, de operação efetiva que demonstram

¹² Somam-se a esse conjunto uma série de vídeos, além das publicações do Projeto Especial Práticas Públicas e Pobreza. O Programa gerou também um programa de pós-graduação (mestrado) e está inserido nas atividades da graduação na Fundação Getúlio Vargas.

o em organização e/ou estratégias técnicas para

resolver necessidades sociais em formas que:

- representem mudança substantiva, qualitativamente, em relação a práticas anteriores;
- permitam ou apontem maneiras para que a experiência possa ser repetida por outros e transferida a outras regiões e jurisdições;
- ampliem ou consolidem formas de acesso e diálogo entre a sociedade e suas agências públicas;
- utilizem recursos de maneira responsável e estimulem práticas autônomas que possam vir a ser auto-sustentadas.

São critérios amplos. Propositadamente, as questões solicitam respostas vagas: % Houve alteração na realidade?+; % A experiência pode ser utilizada por outros?+; % A iniciativa impacta a cidadania?+; % Há perspectivas de continuidade?+.

Na prática, se o projeto é gerenciado pela área pública e tem pelo menos um ano de funcionamento, é aceito e passa a integrar o banco de dados do Programa.

O caráter aberto das questões é permanentemente discutido e mantido. Ou seja, %o caminho do Programa está mais para a arena do debate aberto e menos para a arena dos modelos científicos+, como insiste Peter Spink (2003, p. 46), um dos coordenadores acadêmicos do Programa. Para ele, a inovação % está naquilo que acontece e não na idéia ou na teoria a partir da qual se pretende agir+.

cia de considerar as inovações¹³ como melhores práticas (exemplos de ações possíveis e experiências bem-sucedidas que podem ser copiadas), não se concorda com autores que fazem o discurso da disseminação uma constante, mas que a concebem como Osborne & Gaebler (1994).

Esses autores declaravam no livro *Reinventing Government . How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (lançado em 1991, e que o Brasil veio a conhecer, com alarde, em 1994) um duplo objetivo: tirar uma fotografia dos governos que começaram a jornada de uma nova maneira de conduzir os negócios públicos e proporcionar um mapa para os que querem realizá-la.

A expressão %busca do mapa+traduz uma concepção ingênua (perigosa!) de que a única atitude a ser tomada é copiar a idéia. A simples disseminação das boas idéias são, sim, pistas e possibilidades, mas a reaplicação das práticas/iniciativas não está circunscrita a ela. Como identificar, sistematizar e distribuir de forma correta, política e social, essas inovações, para que signifiquem conhecimento para outras comunidades, é o foco de debates.

As experiências municipais são indicadoras de transformações no plano do Poder Local, no qual a privatização do espaço público sempre significou práticas clientelistas, autoritárias ou populistas. Estas não só contaminam a máquina administrativa como também definem a relação da população com as prefeituras, tornando-as inacessíveis para a maioria.

13 São consideradas políticas públicas inovadoras, não vinculadas ao significado usual, adotado no Brasil em nível federal, da inovação no setor público relacionada à reforma do aparelho do Estado, que tem seu centro no modelo de Administração Pública gerencial, cujas características são: alteração da dinâmica, interesse das organizações com ênfase em flexibilidade, planejamento estratégico e qualidade, e orientação dos serviços públicos para a busca de resultados em atendimento às demandas e os anseios dos cidadãos, paralelamente à busca de eficiência (RUA, 1999).

refletimos sobre as inovações representadas por um conjunto de iniciativas municipais no qual o Município é o espaço das políticas e projetos públicos implantados com possibilidade maior de controle social, quer seja pela proximidade de relações, quer seja pelo impacto mais imediato das reivindicações e das ações. Sem preocupação em reproduzir pura e simplesmente (transferência de um lugar para outro), procuramos conhecer as condições de êxito, os limites, os processos etc.

Apesar das diversidades acadêmica e profissional do grupo, o denominador comum é estarmos voltados, de alguma forma, para o que Fischer (1992) denomina *análise do local*. Esta idéia-força tem um ponto de convergência: o estudo de relações concretas, socialmente construídas e territorialmente localizadas.

A reflexão se refere, portanto, às práticas e à construção de saberes nesse amplo campo de possibilidades que é a inovação na Administração Pública.

3.2 Uma Primeira Etapa da Pesquisa

As evidentes mudanças/ transformações no conteúdo das políticas e também nas novas maneiras de administrar, decidir e prover os serviços públicos promovem uma nova relação entre governo e sociedade, e conseqüentemente maior possibilidade/necessidade de comunicação entre eles.

Inicialmente foram buscadas experiências nas quais pudesse ser identificada a incorporação da comunicação como instrumento de gestão e participação nas iniciativas coletadas e analisadas pelo Programa Gestão Pública e Cidadania, entre 1996 e 2003.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

...taram o trabalho. A comunicação é incorporada nas iniciativas promotoras da participação? Se sim, qual a relação dessa comunicação com a proposta de diálogo entre Poder público e cidadãos nesse processo? Há ações/políticas de comunicação que instrumentalizam governo e cidadãos para uma gestão compartilhada?

A análise de informações referentes a 6.256 iniciativas inscritas no Programa exigiu a busca por estratégias adequadas em função de peculiaridades como a diversidade de porte entre os Municípios.

As iniciativas investigadas advêm de pequenas localidades, de norte a sul do país, e de municípios de grande porte, situados em regiões metropolitanas como Belo Horizonte, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Fortaleza, Salvador, Belém.

Naturalmente, a solidez do resultado foi condicionada pelas informações registradas pelo Programa. Em princípio foram consideradas como objeto as intervenções que contemplam práticas nas quais ~~parece~~ haver um diálogo ou a mediação informacional.

O primeiro desafio metodológico surgiu em função das ações referentes à comunicação, como objeto de formulação de política pública, ~~aparecerem~~ de forma difusa nos programas, projetos e atividades. Como ~~anexar~~ a comunicação em experiências de lugares diferentes, graus de complexidades diversas e temáticas variadas?

Para ~~enfrentar~~ o caráter difuso da comunicação nas experiências registradas foram identificadas aquelas que denotassem a possibilidade de existência de espaços nos quais os cidadãos exercitam a proposição, o acompanhamento e a

governo. Ou seja, aquelas iniciativas que encerrassem processos nos quais a informação - e sua circulação - não se extingue apenas no direito de ser informado.

Denominadores comuns constituíram referência como o intercâmbio entre as pessoas; a vivência das diferenças; e a inter-relação entre sujeitos que não têm o mesmo estatuto na sociedade, interpretando informações a partir de sua localização física e simbólica no espaço social gerando conflitos e embates discursivos e cognitivos entre os interlocutores.

A Pesquisa levantou e identificou experiências diferentes das usuais e propostas da participação na qual os cidadãos são objeto para obtenção de êxito na implementação das ações na perspectiva de (pseudo) incorporação de uma população mais atingida do que envolvida.

A comunicação foi abordada pela interação que permeia a nova relação entre o governo e a sociedade, criando um contexto comunicativo, e não pela ação instrumental de seus veículos.

A esse procedimento, seguiu-se a decisão de estudar as experiências selecionadas na terceira fase (as 20 finalistas dentre as 30 que receberam visita de campo). Elas foram avaliadas *in loco* a partir de metodologia consolidada ao longo do tempo, além de terem sido selecionadas pelo Comitê Técnico.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

entam também uma documentação mais consistente para consulta e a disponibilidade de pessoas-fonte,¹⁴ como os pesquisadores de campo, por exemplo, com os quais foram realizadas entrevistas que contribuiram no levantamento qualitativo de informações.

Apesar de reconhecer que a questão da comunicação pode ser focada horizontalmente em quaisquer categorias estabelecidas pelo Programa¹⁵, a decisão foi trabalhar com a área nas quais a comunicação pode ser mais visível.

A opção foi pelas finalistas classificadas em **Administração e Governo** abrangendo temas como: Formas de Gestão e Planejamento; Relações Intergovernamentais; Relações Intragovernamentais; Patrimônio Público; Finanças e Orçamento Público; Sistemas de Fiscalização e Controle; Sistemas de Informação; Consórcios Intermunicipais; Participação Popular; Desenvolvimento e Administração de Pessoal.

A pesquisa documental sobre o material das premiações realizadas entre 1996 e 2003 resultou na identificação de 160 iniciativas. Entre elas 10 (dez) pertenciam à área **Administração e Governo**.

Tabela 1 - Programa Gestão Pública e Cidadania (1996-2003): Administração e Governo

Inscrições válidas por	Administração e Governo Inscrições válidas	Administração e Governo Finalistas
1997	297	--
1998	631	1

14 (...) pessoas que, pela sua participação ou pelo estudo adquiriram competência específica sobre um determinado problema.+(CHIZZOTTI, 1991)

15 1. Administração e Governo; 2. Infra-estrutura e Meio Ambiente; 3. Serviços Públicos; 4. Cidadania e Direitos Humanos; 5. Desenvolvimento Econômico e Social; 6. Legislativo; 7. Judiciário.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

	888	2
2000	946	2
2001	728	--
2002	981	3
2003	1156	--
Total	6256	10

(Fonte: Banco de Dados do Programa Gestão Pública e Cidadania)

Tendo como fonte a documentação disponível no Programa¹⁶, uma análise de conteúdo das experiências em seu conjunto permitiu a definição de alguns critérios que redimensionaram a amostra representada pelo conjunto das dez experiências.

Objetivando a análise de ações que envolvessem a administração como um todo foram descartadas as três iniciativas de caráter setorial¹⁷.

Pretendendo a otimização da prestação de serviços ao cidadão, e, portanto, apresentando alguns impactos na relação entre a administração e a sociedade, duas outras experiências¹⁸ foram eliminadas por estarem predominantemente voltadas ao enfoque gerencial em detrimento do democrático, destacando foco em aspectos voltados essencialmente à reforma da máquina administrativa.

Uma sexta experiência¹⁹ foi descartada pela pesquisa porque a responsabilidade da Prefeitura municipal é acessória a uma rede que nasceu de mobilização social iniciada na década de 80, a partir do trabalho das comunidades

16 Também foram utilizados os relatos da Série 20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania editada pelo Programa (1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002); e as discussões presenciadas nas fases de seleção das 30 iniciativas a receberem as visitas de campo em cada Ciclo de Premiação. Recorreu-se, ainda, à produção acadêmica existente sobre algumas dessas experiências ou em temáticas relacionadas a elas.

17 São elas: Modelo de Gestão dos Resíduos Sólidos em Belo Horizonte (MG); Convênio Creches Comunitárias. Porto Alegre (RS); Programa Integrado de Inclusão Social. Santo André (SP).

18 São elas: Programa de Modernização Administrativa . Santo André (SP) e Fortalecimento Financeiro do Município com Justiça Social a Serviço da Cidadania . Vitória da Conquista (BA).

19 Redes Pintadas . Pintadas (BA)

Igreja Católica. Entre outras ações, a Rede surgiu como organização informal instituída em 1999, reunindo 11 entidades do município.

Nesta investigação, o conceito de participação tem o Poder estatal instituído como peça central. A participação é considerada como forma de intervenção direta na vida pública, mas sobretudo como um método de governo baseado num certo nível de institucionalização das relações Estado-sociedade. (CUNILL GRAU, 1991; JACOBI, 1990).

A Rede, em questão, está mais caracterizada como participação social (os indivíduos formam parte da organização que surgiu na sociedade para defender interesses sociais).

3.2.1. Dos Primeiros Critérios à Seleção da Experiência Municipal

Os primeiros critérios para seleção foram: atuação da administração numa dimensão global em lugar de ações para áreas específicas de prestação de serviços; transcendência ao paradigma gerencial, ou seja, além da orientação para eficiência, há também uma perspectiva democrática (política e social) e de controle social; e, sobretudo, atuação do Estado na abertura de canais à participação da sociedade civil.

A partir dessa definição, restaram quatro iniciativas ²⁰. O Programa Braços Abertos de Boa Vista (RO) tornou-se objeto deste estudo. A iniciativa é a articuladora da gestão, que tem a participação como eixo do governo municipal e sua efetivação declarada como atribuição do governo.

20 São elas: Porto Alegre Mais . Cidade Constituinte . Porto Alegre (RS); Programa Administração Participativa . Camaragibe (PE); Orçamento Participativo Interativo . Ipatinga (MG); Programa Braços Abertos . Boa Vista (RR).

os de interação entre Poder público e população é somada uma proposta de capacitação do conjunto de cidadãos para proposição, acompanhamento e fiscalização na perspectiva da co-responsabilidade. A organização e a politização da população estão na concepção do Programa e são detalhadas no conjunto de estratégias de ação.

Além do caráter abrangente , envolvendo os vários setores de atuação . outras características determinaram a opção pelo Programa : a organicidade das ações; a existência de planejamento e de uma concepção do orçamento participativo como etapa do processo mais geral e não apenas como instrumento inerente a administrações participativas; a institucionalização como forma de evitar ou minimizar que a ação seja transformada em simples plano de obras.

O principal diferencial, entretanto, é a substituição da usual ausência de informações no nível municipal pela construção de uma base informativa que instrumentaliza atividades de planejamento, controle e avaliação. Compreende-se a informação como essencial para todo o universo que participa do processo, devendo constituir um ambiente que permeia o conjunto de interações+ (DOWBOR, 2004, p. 5).

Traduzido pelo censo municipal, iniciativa única no Brasil, o sistema implantado constitui o principal instrumento para a proposta de gestão compartilhada. Realizado no início da gestão com a consultoria da empresa Diagonal Urbana de São Paulo²¹, a partir da divisão da cidade em três áreas, considerando-se as características de homogeneidade em relação às variáveis demográficas, socioeconômicas e físico-espaciais.

21 Selecionada a partir de uma concorrência pública realizada em nível nacional, conforme documentação analisada.

310 imóveis, 4.490 estabelecimentos econômicos, 40.265 casas e 41.906 famílias, significando 70% da população. A cidade é mapeada de forma regionalizada e focalizada pelo levantamento de 25 variáveis.

A proposta é a utilização cotidiana dessas informações para o desenvolvimento, o gerenciamento e a execução de ações que respondam às questões e aos problemas identificados.

A mesma base informativa revelou que 44% da população informavam não saber reivindicar melhoria para a coletividade; 42% afirmavam nunca ter reivindicado nada e 70% declaravam não ter relação com nenhum tipo de associação. Essa constatação foi fundamental para o desenvolvimento da proposta do Programa.

Enfrentando dificuldades, o Programa da Participação, como é chamado pela população, é uma combinação da constituição e uso de uma base informativa como instrumento de planejamento municipal e da estratégia de ação focada no preparo das comunidades (bairros) para participarem da construção de um programa de desenvolvimento local.

A oportunidade de conhecer e acompanhar a experiência de Boa Vista²² contribuiu para ratificar o Programa Braços Abertos como laboratório para testar a matriz de análise da comunicação formulada.

O estudo de caso procura responder questões como:

- O que é e como se dá a comunicação sob a perspectiva da aproximação entre Estado e sociedade nessa comunidade?

²² Realizei duas visitas de campo, pelo Concurso Gestão Pública e Cidadania, para avaliar o Programa Braços Abertos (2002) e o Programa Crescer (2004). Desde a primeira visita, acompanho o andamento da iniciativa e sistematizo informações sobre ela.

ção apropria-se das informações de interesse na vida municipal e utiliza-se delas para participar da gestão?

- Como o governo municipal incorpora desde práticas mais simples de inter-relação com os cidadãos àquelas que implicam negociação, cooperação e parceria?
- Quais fatores/cenários que promovem a inovação democrática em Boa Vista?
- Quais os instrumentos e procedimentos utilizados para essa inovação?
- Qual é o papel da comunicação nesse contexto?

A experiência de Boa Vista (RO) foi o laboratório para esta tese pela qual buscou-se conhecer os processos de um espaço social . o das inovações de gestão pública municipal . de forma a subsidiar políticas municipais de comunicação governamental.

3.3. Das Referências ao Objeto

3.3.1 Referências Iniciais

Esta tese tem interesse no potencial da Administração municipal como formuladora/gestora de processos comunicativos para uma política de participação, tomando como premissa a existência de uma redefinição entre o Poder público e o privado na perspectiva de distribuir o poder, e responsabilidades, também aos sujeitos que geralmente estão excluídos do processo.

...necessário, sobretudo, o aperfeiçoamento dos meios de coordenar e integrar ações de governo para que se consiga negociar conflitos e fomentar a construção de acordos consensuais.

A participação como possibilidade de contato mais direto e cotidiano entre os cidadãos e as instituições públicas, de modo que estas considerem o interesse daqueles, é compreendida pela criação de espaços e formas de articulação do Estado com os sujeitos sociais.

A nova interação Estado-sociedade, denominada, aqui, como inovação democrática, é a referência inicial.

Trata-se da participação como um instrumento de socialização política, configurando-se como meio para realizar interesses e direitos sociais que demandam uma atuação pública (CUNILL GRAU, 1999).

Nos exemplos abaixo, como em outras iniciativas, verifica-se o surgimento de espaços de discussão apontando para a co-responsabilidade das ações.

[...] A população, agora organizada nos conselhos comunitários, participa de forma mais efetiva discutindo temas como diversificação das fontes de trabalho, distribuição de renda, ampliação da infra-estrutura no meio rural. (SALGADO, 2000, p. 106)

As reuniões de rua contam normalmente com 700 cadeiras sempre ocupadas [...] O evento principal é o debate entre a Administração e as pessoas, como pudemos verificar durante a visita, em reunião que contou com cerca de 1.000 pessoas [...] Com o diagnóstico pronto, reuniões de rua em cada bairro, apresentam os dados socioeconômicos identificados na Pesquisa e a população é chamada para participar de uma forma mais direta do planejamento. (SALGADO, 2003, p.192)

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

o projeto de propriedade do Poder Público. A parceria com a sociedade no projeto coletivo reconhecido como modelo de experiência bem-sucedida para problemas ambientais nas dezesseis maiores cidades do mundo (Projeto Megacities das Nações Unidas). (SALGADO, 1998, p.137)

O conhecimento empírico das iniciativas demonstra que o Município é espaço destacadamente humanizado onde há uma pluralidade de sujeitos sociais e diferentes maneiras de viver, ter valores e agir.

Nesse ambiente de alteridade e diversidade, o fortalecimento dos espaços de socialização, de descentralização do poder e de automização das decisões significa a ampliação do espaço público e a participação é identificada com democratização.

Centenas de experiências municipais já conhecidas sinalizam a emergência de gestões em que são evidentes mudanças/ transformações surgidas em relação ao fortalecimento da participação.

De acordo com a afirmação de Pedro Jacobi:

[...] face à extrema urgência no atendimento às múltiplas demandas sociais dos setores mais excluídos, a participação se fortalece através do estímulo às práticas dialógicas permanentes, baseadas em regras de reciprocidade e de transformação sócio-cultural na dinâmica assimétrica que caracteriza as relações entre Estado e sociedade. (JACOBI, 2003, p. 27)

A relação entre esfera pública e o funcionamento da democracia, estudada por diferentes tradições teóricas, interessa, aqui, menos pela precisão conceitual e mais pela possibilidade que traz para a existência de uma comunicação governamental capaz de envolver o cidadão de maneira diversa, participativa, estabelecendo fluxos comunicativos entre a Administração e a população.

passa pela criação de novas instituições políticas promotoras de participação e pela ampliação das atividades públicas para uma área de compartilhamento entre o governo e a sociedade. A relação entre inovações e participação (inovação democrática) é representada pelo processo de democratização presente nas experiências que cria novo(s) espaço(s) público(s).

Administrações municipais que reconhecem seu papel na criação de uma esfera pública como o local no qual os problemas que afetam o conjunto da sociedade são absorvidos, discutidos e tematizados (FARIA, 1996, p.45), enfrentam a complexidade de situações que tornam os conflitos visíveis e colocam em confronto interesses e diferenças, complicando a dinâmica pretensamente racional da Administração Pública.

Apesar das dificuldades para a efetiva criação de espaços públicos democráticos e plurais de articulação e participação, movimentos em direção à publicização do Estado e ao controle público presentes nas experiências municipais, e em suas práticas participativas, representam uma possibilidade.

Esta pesquisa constrói um referencial sobre essas inovações, identificando instrumentos e procedimentos que dimensionam o papel da comunicação. A comunicação como instrumento para a gestão da cidade e otimização de processos participativos na esfera municipal de governo é o objeto deste estudo.

A ausência/raridade de pesquisas em comunicação voltadas para os processos comunicacionais no nível do governo municipal, o conhecimento de atuações de profissionais de comunicação nos municípios, e a incidência com que mágicas de competentes marqueteiros políticos são reconhecidas como programas de comunicação, reforçam o interesse pela investigação.

Conceitos mobilizadores da tese como Inovação, Política pública, Participação, Espaço público, Comunicação foram brevemente tratados até aqui.

Outras referências virão no decorrer do texto, entretanto essas primeiras abriram caminho para a construção do objeto da pesquisa que aborda a comunicação pelos processos interativos que permeiam a relação entre poder público estatal e sociedade e não apenas pela ação instrumental de seus veículos.

Diante da importância da instauração de processos comunicativos para a participação na esfera municipal de governo, se quer saber em que medida a comunicação governamental pode ter uma abordagem que não a restrinja à visibilidade, mas na qual cabem também a argumentação, o espaço de debate, de negociação e de tomada de decisões relativas à vida pública.

No espaço social das inovações foram exploradas possibilidades de comunicação na construção de um(s) novo(s) espaço(s) público(s).

As experiências municipais inovadoras apresentam negociação e regulação de conflito característicos da participação dos cidadãos na definição de projetos de desenvolvimento da cidade, de realização da distribuição de serviços e de efetivação do atendimento das demandas.

A comunicação entre o Estado e a sociedade é indissociável da participação. Se esta amplia, diversifica e multiplica os atores e as interpretações, deverá estar também construindo um contexto comunicacional apropriado à (re) configuração das relações no município.

acolhidos+subsídios em distintas disciplinas como a Políticas Públicas da Ciência Política, a Administração e a Administração Pública, a busca de instrumental no campo da Comunicação ocorreu na expectativa de compreender a comunicação na formulação de políticas públicas e a exigência prévia de construção de uma matriz de análise, um dos objetivos desta tese.

Aliada às possibilidades da inclusão da comunicação na esfera municipal de governo, está a opção por uma perspectiva social e não apenas estratégica. Pela oportunidade de aplicação de alguns conceitos, a teoria de Jürgen Habermas²³ forneceu contribuições iniciais.

A existência (ou sua possibilidade) de fluxos de informação promotores do direito à participação e ao controle social proporcionou o desafio de analisar a comunicação nesse novo modelo de gestão numa perspectiva da teoria crítica²⁴. Esta abre uma possibilidade negada pela teoria tradicional: a perspectiva de transformação da realidade.

Desde a estruturação desta Pesquisa houve disposição para uma construção fundamentada em referência teórica que respondesse a uma urgência prática (e por que não também à militância política?).

²³ Embora a teoria de Habermas tenha, de fato, nascido dentro da sociologia filosófica, é inegável sua contribuição. Tanto é que Habermas se insere em uma das tradições dos estudos de comunicação, a tradição das teorias críticas (SANTAELLA, 2001, p.72)

²⁴ A teoria crítica caracteriza-se por três grandes momentos: os escritos de Adorno, Horkheimer e Marcuse (década de 30), marcado por preocupação pela teoria crítica da economia política pela crítica da civilização técnica, e a partir da década de 50, quando as idéias originais da teoria crítica são abandonadas e as reflexões voltam-se para as tendências no mundo moderno para o totalitarismo que anula os indivíduos (Marcuse, Adorno, Horkheimer). Habermas estaria ainda além desses momentos, ou seja, naquele que constituiu um prolongamento da Escola de Frankfurt. Além dessa continuidade, Habermas atualmente ainda é um pensador em evidência por seu projeto teórico-social abordando a importância da esfera pública como o locus privilegiado da emancipação social e da democratização das relações sociais (TENÓRIO; M. FILHO, 2002, p. 01). Apesar da teoria social de Habermas ter vindo de realidade tão específica, ela passou a ser referência internacional como um conjunto de conhecimentos que fornece suporte ao desenvolvimento de uma teoria democrática (deliberativa).

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

umentais para compreensão da realidade que permitissem vislumbrar caminhos para alterá-la, reconhecendo, inclusive, os riscos decorrentes.

Conceitos como participação, gestão democrática, transparência, entre outros, necessitam cuidados:

[...] a componente virtuosa associada a conceitos (recentes) como democracia participativa, capital social, inclusão social, governança; não nos dispensa do exame crítico, sem o qual a prática da análise política perde sua dimensão reflexiva para tornar-se prática política (REIS, 2003, p.14).

A teoria crítica²⁵ agrega conhecimento e ação, reconhecendo que o pesquisador é sempre parte do objeto que estuda e que estes estão integrados à sociedade.

O processo comunicativo, ao qual se dedica análise, é algo vivo e dinâmico, lugar onde os sujeitos, mais do que dizer, assumem papéis e se constroem socialmente. Não importando qual comunicação possa estar sendo praticada pelo governo municipal, é válido integrar aspectos normativos²⁶ para a crítica, mas buscando transformação de realidade.

25 A perspectiva teórica crítica da Escola de Frankfurt, surgida na Alemanha nos anos 30, na Universidade de Frankfurt, enquadra-se no movimento intelectual que buscou introduzir o pensamento marxista na Alemanha depois da Primeira Guerra Mundial, mas que acabou seguindo caminhos não ortodoxos em relação ao marxismo oficial soviético. Na contracorrente da mass communication research que se desenvolveu nos Estados Unidos, a teoria crítica se propôs como uma teoria da sociedade no seu todo, insurgindo-se contra as disciplinas setoriais especializadas em diferentes campos de competência e subordinadas à razão/instrumental+ (SANTAELLA, 2001, p. 38).

²⁶ Regras normativas e procedimentos formais não garantem imediatamente o processo comunicativo e a participação. Mas, geram mudanças que podem resultar em arranjos que facilitam a comunicação como um direito que não se restringe ao acesso à produção de informação e seus mecanismos técnicos, mas abrange também o poder de se comunicar

em possíveis obstáculos que impedem a comunicação governamental como elemento constitutivo da participação política dos cidadãos em esferas públicas de forma a contribuir para a democratização entre o Poder público e a sociedade civil e para a própria ampliação da cidadania por relações sociais mais democráticas.

O conhecimento e o interesse em relação às inovações de gestão pública municipal conduziram, enfim, ao reconhecimento da relevância, para a administração do município e para os processos participativos, de uma pesquisa de campo em comunicação.

Estudos e o contato com as municipalidades indicam o empenho e o interesse imediatos que os administradores municipais têm na comunicação midiática, um espaço no qual ganham predominância e vez aqueles com maior capacidade de poder, seja pela ligação a grupos hegemônicos nesse setor, seja pelas relações mantidas com setores politicamente poderosos.

A simples presença de outros segmentos nesse meio não significa a existência de redes democráticas de comunicação e, muito menos, que estejam sendo constituídos canais de participação ou instrumentos de gestão a partir de processos de produção e circulação de mensagens sob essas condições.

Longe do sentido dos processos de comunicação na vida das pessoas, a tal comunicação governamental distancia-se de espaços de trocas de informações e do interesse coletivo, sejam da própria Administração, das entidades representativas da sociedade civil, ou dos cidadãos em geral.

das inovações praticamente desde quando são identificadas no Brasil, entretanto, revela que como fatos sociais, essas iniciativas devem ser estudadas, no campo da comunicação, não só sob um corpo organizado de idéias, uma teoria, mas também na perspectiva de um paradigma que se adéqüe ao novo cenário da gestão pública municipal.

O universo empírico das experiências municipais demonstra que inevitáveis aspectos estratégicos inerentes à nova relação entre governo e governados podem ser modificados e/ou complementados pela comunicação enquanto espaço que possibilita a publicização como essencial à cidadania contemporânea.

Esta reflexão é sobre as possibilidades de inclusão da comunicação administração-cidadão como suporte às decisões e como estímulo ao debate. O objetivo é a análise de como ocorreu a intervenção objeto de estudo de forma a identificar como ela é e como poderia ser para que a comunicação governamental seja instrumento de participação e gestão do município.

A comunicação é concebida na sua relação com criação/promoção de espaços nos quais os atores sociais possam traduzir, expandir, impor ou legitimar as suas necessidades, posições, anseios e proposições na esfera pública. Esta compreendida como possibilidade de construção da viabilidade ao exercício da influência da sociedade nas decisões públicas e de inserção de uma demanda de publicização do Estado.

A realização desta pesquisa envolve um processo conjunto entre teoria e prática. Pretende-se que os resultados, mais do que produto da elaboração de um

Para o estudo da comunicação nas Administrações Municipais, revertam como subsídios para os gestores que atuam na direção da comunicação governamental como instrumento de gestão e participação dos cidadãos na esfera municipal de governo e também para aqueles que não o têm feito.

A abordagem se volta para o exercício da comunicação de modo mais democratizado e sua relação com a construção de novos espaços públicos para o debate e para a participação da sociedade civil na gestão estatal.

Nesse sentido, a Escola de Frankfurt foi ~~re~~visitada durante este estudo não pela visão negativa da cultura de massa, aspecto bastante disseminado da abordagem sociológica para o fenômeno da indústria cultural, desenvolvida, particularmente por Horkheimer e Adorno.

A proposta de ~~re~~Frankfurt é resgatar sua contribuição no entendimento do processo de comunicação como fenômeno que está além de uma relação funcional entre o emissor, código, veículo de comunicação e receptor, como se cada elemento estivesse isolado e houvesse, portanto, uma cadeia mecanicista de estímulo e resposta.

As reflexões de Jürgen Habermas, especificamente, contribuíram para uma reflexão mais ampla sobre o lugar da comunicação na sociedade. Há em Habermas a preocupação com a reformulação da teoria crítica superando certas lacunas deixadas por seus fundadores.

reabilitação da esfera pública, por exemplo, suscitou a discussão do conceito e da relação deste com o processo de participação da população na esfera municipal de governo. Até que ponto e como?

[...] as pessoas passariam a decidir sobre a orientação das ações sociais, não mais por qualquer imposição coercitiva (externa ou interna), mas por uma disposição democrática de dialogar e alcançar um consenso, unicamente em função da racionalidade das ações. (ARAGÃO, 1997, p. 13)

Essa inusitada da possibilidade da existência de uma esfera pública, na qual os cidadãos podem expor idéias e discuti-las, ainda que a mídia exerça influência para a diminuição desse espaço, é a provocação que mobiliza esta pesquisa. Como afirma Santos (2003, p.22), *o exercício das nossas perplexidades é fundamental para identificar os desafios a que merece a pena responder.*

Se o modelo mais adotado no campo da comunicação governamental ainda é o que Martin-Barbero (1995) denominou de modelo mecânico, no qual comunicar é fazer chegar uma informação, um significado já pronto, aqui foi procurada outra abordagem.

Município não se refere apenas ao território ou a uma instância de governo, mas a uma sociedade localizada, *um cotidiano como espaço de produção e troca de sensibilidade*+como também aponta Martin-Barbero (1995, p. 60), destacando a coragem de Habermas em afirmar que a categoria central de uma teoria social crítica, hoje, não é mais a categoria trabalho, mas a categoria da comunicação.

ciudadade contemporânea %em saída+ sob a razão técnica do paradigma teórico-crítico frankfurteano, Habermas propõe um paradigma teórico-social (da ação comunicativa) reforçando o lugar do homem como ator racional pela comunicação, pretendendo a democratização das ações sociais na sociedade.

Á medida que a comunicação serve ao entendimento (e não só ao exercício de influências recíprocas), pode adotar para as interações o papel de um mecanismo de coordenação da ação e com isso fazer possível a ação comunicativa. (HABERMAS, 1997, p. 418).

A ação estratégica e a ação comunicativa são introduzidas, portanto, como dois tipos autênticos de interação²⁷. Enquanto na primeira os atores se relacionam uns com os outros, vendo-os como meios ou impedimentos para realização de seus objetivos, na ação comunicativa busca-se alcançar a razão, o entendimento sobre determinado objetivo.

A ação comunicativa é definida por oposição à ação estratégica. Reproduzindo Habermas, trata-se da:

Ação cujos participantes não se orientam primeiramente ao próprio êxito; antes perseguem seus fins individuais sob a condição de que seus respectivos planos de ação possam se harmonizar entre si, sobre a base de uma definição compartilhada da situação. Os planos de ação dos atores implicados nessa ação não se coordenam através de um cálculo egocêntrico, mas mediante atos de entendimento. (HABERMAS, 1984, p. 367)

²⁷ Habermas (1999) define interação como: %A esfera da sociedade em que normas sociais se constituem a partir da convivência entre sujeitos, capazes de comunicação e ação+.

ão mais importante. Em sua obra *Técnica e Ciência*

como *Ideologia* ele afirma que a democracia significa:

[...] as formas institucionalmente garantidas de uma comunicação geral e pública, que se ocupa de questões práticas: de como os homens querem e podem conviver sob as condições objetivas de uma capacidade de disposição imensamente ampliada. (HABERMAS, 2000, p. 101)

A produção social do sentido é que possibilita a comunicação, confirmando a diferença entre a comunicação de algo a outro (pertencente à praticidade da linguagem) e a comunicação com outro (essencial para a linguagem²⁸) que envolve, antes de qualquer coisa, uma intersubjetividade.

Nessa perspectiva, a comunicação como instrumento para a gestão e a participação significa a *democratização* do poder de comunicar num campo de relações e interações verificadas entre governo e sociedades locais.

O enfoque instrumental da administração, inerente ao poder administrativo, não é negado, mas, nesta tese, a gestão municipal é concebida como instância social em que confluem o *instrumental* e o *comunicativo* nas interações. Não se trata da eliminação de um processo pelo outro, mas a reconstrução da conexão entre ambos.

²⁸ Linguagem *como* toda e qualquer forma de comunicação que pode transformar ou modificar o comportamento [...] todos os estímulos que o meio transmite (ou que você capta do meio) e que nos influenciam de alguma maneira+ (IAROZINSK, 2000, p. 13)

a que se investiga a comunicação como parte do conjunto de mudanças nos padrões de administração municipal e das formas de intermediação de interesses sociais.

Esta pesquisa identifica as possibilidades de uma comunicação, em nível municipal, que constitua instrumento de gestão e participação pela permeabilidade do governo municipal à sociedade civil, transformando e emancipando os sujeitos a partir de uma sociedade mais comunicativa e, portanto, mais democrática.

O objetivo é encontrar alternativas para a existência exclusiva da comunicação oficial, informativa ou persuasiva, buscando possibilidades para a comunicação pública²⁹, que estabeleça um fluxo de relações comunicativas voltado ao processo de comunicação instaurado como esfera pública, ou seja, como espaço de debate, negociação e tomada de decisões.

A comunicação ultrapassa o olhar sobre os planos de comunicação governamental. Nestes a relação sujeito-objeto tende a centrar-se numa razão instrumental e não na formação dos sujeitos visando ao maior entendimento dos problemas e possíveis soluções em sua mais profícua dimensão.

Dito de outra forma, os governos sabem identificar a necessidade de comunicação, mas poucos compreendem que a boa comunicação tem na outra ponta da linha a sociedade. Esta se importa com transparência, possibilidade de fiscalização, acesso à informação e, sobretudo, com a existência de fluxos comunicativos que a permitam acompanhar/participar da gestão dos negócios públicos.

29 Matos afirma, referindo-se ao governo federal, que a comunicação do Executivo, nesses últimos 20 anos, não foi entendida como processo e muito menos como política. Para ela, enquanto no Brasil a comunicação do governo sempre manteve a tendência de ser pensada como comunicação social, na Europa dos anos 80 começou a ser trabalhado o conceito de comunicação pública (2003, p. 02)

labermas pela proposição de formas de convivência social em que a sociedade civil passa a compartilhar poder e ter uma função no controle da esfera de atuação do Estado, referencial para muitos outros pesquisadores³⁰.

Instiga a pesquisa o papel da comunicação como base para garantir a participação, como será discutido, e suas possibilidades como política pública municipal.

3.3.3. Objeto: Do empírico ao teórico

Além do direcionamento da pesquisa que amiúde destrói nossas concepções advindas do cotidiano, o referencial apresentado subsidiou a construção do objeto empírico que permitiu a chegada ao teórico.

Pretendendo a formulação de um modelo de comunicação governamental para gestão participativa na administração municipal, esta tese buscou também aporte para a elaboração de um instrumental para a análise das experiências municipais que permita a identificação de possibilidades e obstáculos para a comunicação como espaço de interlocução entre o poder público e os cidadãos.

O objeto empírico desta tese é a implementação de um programa de participação pela administração municipal de Boa Vista (RR), selecionado no universo de experiências municipais levantado, no campo temático da comunicação governamental.

30 Reitero que as reflexões não se baseiam nas formulações iniciais apresentadas no estudo clássico de Habermas . Mudança Estrutural da Esfera Pública, sua tese de pós-doutorado escrita entre 1959 e 1961, mas em contribuições mais recentes como a Teoria da Ação Comunicativa (1988) e de outros autores que, dentro do marco teórico da redescoberta da sociedade civil, consideram a possibilidade de uma esfera pública politicamente influente como: Costa (199, 1995, 1997, 2003); Avritzer (1996); Benevides (1994); Cunil Grau (2003); Dias (2002); Faria (1996); Fedozzi (1999); Jacobi (1990, 1996, 2003); Moura (1997); Salgado (1992); Spink, Caccia Bava, Paulics (orgs.) (2002); Telles (1994), entre outros.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

o, o caminho foi a construção de uma base científica para análise (matriz de análise) e de conjunto de referências para subsidiar a formulação de uma política de comunicação governamental para a gestão participativa no contexto da administração pública municipal.

As questões que se quer responder são:

- Quais são as formas de comunicação entre a administração e os cidadãos numa proposta de gestão compartilhada?
- O novo padrão de administração do município contempla a comunicação governamental de modo a envolver, além das decisões estratégicas, ações de redefinição dos processos de circulação de informação?
- E qual o papel desse padrão sobre a produção e distribuição das informações referentes à gestão municipal e seu controle (transparência)?
- Como são organizados os processos de capacitação dos cidadãos?
- Quais as estratégias para que os cidadãos sejam fontes e usuários da informação e para que os mesmos conheçam o modo de funcionamento do Estado e as ações do governo?
- De que forma os cidadãos têm acesso/acessibilidade aos serviços públicos e participam, enfim, da discussão /debate de assuntos de interesse e de decisão da sociedade?

Em síntese, esta pesquisa investiga se a velha e conhecida comunicação oficializada/ prefeituralizada, que integra exclusivamente a linguagem do poder,

seus mais diversos níveis, pode ser

substituída/modificada/complementada por uma comunicação governamental que subsidie sistemas mais diretos de participação e representação.

Verifica-se em que medida a comunicação governamental pode ser também um instrumento de capacitação da população para gestão compartilhada do Município. Ou seja, seu papel como um mecanismo de organização política, superando modelos, nos quais a comunicação significa moldagem de atitudes e comportamentos, que se efetivariam pela presença da informação suficiente e adequada.

A proposta é o desafio, crítico, de investigar, no contexto da administração municipal %inovadora+, a comunicação entre governo e cidadãos como:

[...] processo de comunicação instaurada em uma esfera pública que engloba Estado, governo e sociedade, promovendo um espaço de debates, negociação e tomada de decisões relativas à vida pública [...] (MATOS, 2003, p. 02).

A comunicação governamental pode auxiliar efetivamente a gestão da cidade e fortalecer a participação cidadã ou caminha exclusivamente sob a concepção instrumental de esclarecimentos e convencimentos públicos?

A hipótese que orienta o estudo de caso é que nas experiências municipais, identificadas como inovações de gestão pública, há possibilidade de formulação de uma política pública de comunicação entre governo e cidadãos como espaço de interlocução entre o poder estatal e a sociedade, como resultado da intervenção governamental nos processos de participação.

(RR) e o enfoque teórico sobre a comunicação como espaço público constituem os argumentos que sustentam a proposição de um modelo de política de comunicação governamental no contexto das administrações municipais.

4. ARGUMENTOS

4.1 Inovação, o que é

Enfrentamento e rupturas com a velha ordem+ é uma resposta direta que pode caracterizar as experiências municipais que promovem inovações na gestão pública municipal. Em princípio, porque essas iniciativas contrapõem-se a algumas características críticas do padrão tradicional de ação do Estado no Brasil.

O descrédito quanto à atuação estatal, em que vícios do setor público tendem a ser considerados como *faces*+inerentes ao próprio existir do Estado, vem sendo permeado pela emergência de alternativas de gestão que superam muitos dos aspectos negativos do padrão de Administração Pública vigente no País.

Indicada por dois eixos principais: o tipo de conteúdo das políticas (novas políticas) e o processo político e a gestão (novas formas de gestão, novos processos decisórios, novas formas de provisão de serviços), conforme define Farah (2003), a inovação de gestão pública municipal, uma primeira referência conceitual, é permeada pela mudança da relação entre o governo municipal e os governados. São tomadas como destaque as seguintes características³¹: (NOGUEIRA et al., 1992)

31 Características apontadas a partir de análise das iniciativas de governo municipais eleitos em 1988, pelo Polis, Instituto de Estudos, Formação e Assessoria, ONG fundada em 1987 e, que, a partir de 1993, edita o Boletim Dicas . Idéias para a Ação Municipal, cujo objetivo é apresentar, a partir de documentos de circulação

de prioridades na aplicação de recursos públicos:

trabalho com a participação popular; atenção às características culturais regionais; preocupação com a transparência administrativa e com o acesso dos cidadãos à informação; potencial pedagógico, educativo ou organizativo; melhoria dos serviços públicos e qualidade de vida;

- Esforço para instituir espaços para interação e protagonismo e para a busca de capacitação dos cidadãos para a proposição, acompanhamento e fiscalização do governo na perspectiva da co-responsabilidade, compreendendo a participação como uma intervenção refletida e constante na definição e implantação de políticas públicas;
- Composição de parcerias, apoio à autogestão, fortalecimento das organizações comunitárias, ainda que tenham que ser aprimoradas.

A cidade contemporânea, diante das contradições da globalização, defronta-se com desafios que seus governos têm que enfrentar respondendo às necessidades dos cidadãos. Palco do chamado Poder Local, a cidade tem passado por uma reconfiguração do Poder e essa mudança tem transformado a cultura política no que se refere à polarização entre o público e o privado, o governo e a sociedade.

Porto de intersecção de diferentes escalas sociais, nacionais e transnacionais, a cidade é singular, com história e identidade próprias, mas plural em suas relações e manifestações.+(FISCHER, 1996, p.16)

dos municípios brasileiros prevaleça um fazer na política tradicional e conservador, há um movimento de inovação na gestão pública gerando múltiplos mecanismos de cooperação e de participação; mudando a relação entre os agentes envolvidos; e incentivando a construção de espaços de negociação.

Um consenso entre técnicos e pesquisadores, que atuam na área da Administração Pública, é que essas ações municipais constituem uma promissora perspectiva de construção de um novo modelo de gestão que rompe com o uso privado dos recursos públicos. São vislumbradas mudanças na relação entre o Estado e a sociedade civil que têm constituído arenas nas quais são apresentadas alternativas de complementação de representação política.

Para Spink (2002, p. 168), o acompanhamento das inovações³² demonstra que algo como 70% do esforço está no campo do desenvolvimento das habilidades e saberes de negociar e criar vínculos entre organizações e de construir e formatar agrupamentos interorganizacionais adequados (fórum, conselhos e reuniões), 28% nas habilidades e saberes técnicos e administrativos e 2% na idéia.

Para muitos especialistas, as experiências municipais surgem para suprir a falta de recursos para atender à demanda, cada vez mais complexa, da população. Outros consideram que as inovações são resultado do processo de urbanização característico do País, que impulsiona a busca de novas soluções para problemas permanentes.

32 São consideradas inovações tanto as iniciativas originais de determinada Administração quanto à adoção de inovações criadas em outra localidade. Como exemplo, pode ser citado o orçamento participativo, que se dissemina a partir de Porto Alegre (RS), e assume características peculiares em cada lugar.

nas experiências inovadoras como decorrência da democratização, já que esta permite a manifestação de diferentes segmentos das comunidades, exigindo seus direitos, o que gera conflito de interesses e demanda novas formas de gestão pública para administrá-lo.

Na explicação sobre a origem dessas experiências, não se pode isolar cada um dos argumentos citados, e nem outros que não o foram, porque na prática e no contexto de cada ocorrência vários fatores podem ser identificados. O fato é que a nova dinâmica de muitas Administrações Municipais parece integrar à agenda, como um consenso entre o governo e outros setores sociais, a construção de novos espaços de interação, aliada a uma nova cultura política.

Estudo³³ sobre as experiências de gestão local indica que há uma série de iniciativas que sugerem estar em curso um processo de reconstrução do Estado no Brasil em que o destaque é uma nova relação entre Estado e sociedade e a redefinição da esfera pública.

Para Farah (1997), autora da pesquisa, as tendências de mudanças sugerem a existência de um movimento no sentido de superar algumas das características centrais da gestão pública no País como a centralização decisória e financeira na esfera federal; a fragmentação institucional; a atuação setorial; o clientelismo; o padrão verticalizado de tomada de decisão; a burocratização e padronização de procedimentos; a impermeabilidade das políticas e das agências estatais ao cidadão/ao usuário, etc.

33 Pesquisa resultante de uma análise de projetos e programas governamentais inscritos, em 1996, no Programa Gestão Pública e Cidadania (629 projetos).

em movimento difuso no qual não é possível visualizar um novo sistema de gestão superando o padrão anterior, os programas analisados demonstram, por exemplo, significativa participação do cidadão na formulação, na implementação, no controle e na avaliação de políticas públicas: 17,3% dos programas analisados têm a participação popular como elemento de destaque apontado pelos responsáveis por sua implantação.

Outro aspecto citado é a aproximação entre as estruturas estatais e o cidadão, a ser buscado por projetos na linha da informação pública. Há, enfim, segundo a pesquisadora, indicações de mudanças nas relações entre Estado e cidadão, inclusive, pela maior adequação dos projetos ao público-alvo: a própria noção de clientela se redefine, na medida em que o cidadão passa a estar dos dois lados do processo, deixando de ser mero receptor passivo de pacotes prontos.+ (FARAH, 1997, p.145)

A principal tendência a ser destacada, na avaliação desse conjunto de experiências, está no que a autora denomina de %mudanças nas relações entre Estado e sociedade civil: 42,6% dos programas, num total de 268 iniciativas, incluem, em algum grau, a participação das entidades da sociedade civil.+ E, aí, a referência é especificamente à participação popular proporcionada por mecanismos institucionalizados (comunidade organizada), organizações não-governamentais e setor privado empresarial.

Interferência direta do cidadão nos rumos dos programas governamentais? A pesquisa não aprofunda o suficiente para responder. Mas são identificados programas nos quais há certa efetividade da interferência de entidades da sociedade civil mobilizadas conjuntamente com a entidade governamental em torno de um

cujo enfrentamento ultrapassa a capacidade de ação

isolada do Estado.

Há também ações que deixam de ser atribuição exclusiva do Estado, envolvendo-o de forma compartilhada com outros atores. Essas intervenções ocorrem de forma diferenciada, segundo determinada área.

A questão ambiental, por exemplo, parece configurar-se como problema público, cujo equacionamento exige o envolvimento da sociedade civil.

Nas áreas de educação e saúde, as experiências privilegiam o envolvimento de entidades representativas da comunidade na gestão do sistema (saúde) e da unidade de prestação de serviço (escola).

Na área de habitação, um dos aspectos que se destaca é a inclusão da sociedade como um novo ator que participa do processo construtivo para baratear custos e, mais do que isso, controlar o uso dos recursos.

Em reflexões mais recentes, a pesquisadora reitera princípios/características das inovações detalhando-os:

As inovações nos conteúdos das políticas públicas promovidas por governos locais no período recente envolvem, de um lado, a inclusão de novas áreas de ação e, de outro, mudanças na abordagem ou concepções políticas. (FARAH, 2003, p. 26)

As inovações incluem novos campos de atuação (políticas, até então centralizadas nos governo federal e estadual) e rompem com posturas assistencialistas voltando-se aos segmentos atendidos como mulheres, crianças e

res de deficiência, entre outros, na perspectiva da extensão dos direitos de cidadania.

São identificadas, ainda, áreas de ação, políticas e programas voltados a áreas tradicionalmente excluídas da política local como a geração de emprego e renda e o desenvolvimento.

A formulação e a implementação das políticas públicas também aparecem com características inovadoras:

De um modelo centralizado e monopolizado por agências estatais federais, passa-se a uma situação mais flexível em que uma multiplicidade de atores integra o processo decisório e a implementação, por meio dos diversos mecanismos. (FARAH, 2003, p.32)

As inovações incluem tanto uma dimensão gerencial, em que se enfatiza a eficiência, como uma perspectiva democrática, refletindo dois eixos da agenda de reforma das políticas públicas e da gestão pública construída no país a partir do final dos anos 70. (FARAH, 2003, p.39)

Outro estudo (TENÓRIO; ROSEMBERG, 1997) aponta uma diversidade de experiências que têm como traços marcantes a participação e o entrosamento entre o governo municipal e a sociedade.

Examinando cem experiências escolhidas como semifinalista do Programa Gestão Pública e Cidadania, entre as 629 inscritas em 1996, a pesquisa revela que os processos participativos e as parcerias não são adotados do mesmo modo, na mesma intensidade e para o mesmo fim.

Entretanto, que, em geral, as metodologias empregadas na amostra adotam, parcial ou integralmente, procedimentos como a criação de espaços para a participação plena, incentivando a organização dos cidadãos para opinarem, decidirem e avaliarem, garantindo uma maior legitimidade ao processo.

As dinâmicas renovadoras que se manifestam no nível do Poder Local têm sido vistas como coisa muito pequena, de certa forma, diante da dimensão do problema político.+(DAWBOR, 1996, p.23).

Entretanto, municípios de várias regiões do Brasil apresentam processos de orçamento participativo, por exemplo, nos quais, mesmo as experiências mais recentes e pouco consolidadas, apresentam saldo positivo, principalmente no crescimento da cultura participativa da sociedade e na sua qualificação para o exercício da participação e do controle social sobre a gestão pública.

Nessas iniciativas, não se pode ignorar a identificação, antes de tudo, com consenso político já que o sistema administrativo público, exclusivamente, não tem como harmonizar os interesses conflitantes e a distribuição desigual dos recursos políticos entre os grupos sociais (OFFE, 1984).

Somam-se ao orçamento participativo, experiências envolvendo os conselhos municipais, e outros eventuais fóruns de consulta direta à população, não apenas como formas mais democráticas, mas também mais eficazes para a decisão governamental.

Essas experiências geram múltiplos mecanismos de cooperação e de participação transformando a relação entre os agentes envolvidos. Mesmo que,

ainda seja meramente reivindicatória, os espaços abertos proporcionam aprendizado para uma maior capacidade dos cidadãos e da administração na perspectiva do compartilhamento da gestão e, naturalmente, de poder.

4.1.1 E a Constituição Singular?

Promulgada em 5 de outubro de 1988, a Constituição, que, sob muitos aspectos, já é comparada com os outros textos constitucionais de nossa história identificados pelo ~~o~~ abismo entre a idealização e a prática, confere autonomia política ao Município que passa a integrar a organização federativa brasileira.

Sob esse aspecto, a Federação brasileira passa a ocupar posição singular no contexto das demais federações, apresentando três esferas governamentais. Juridicamente, o Município tem sua autonomia garantida pelas vias políticas, administrativa e econômica.

Apesar de reiterada nos textos constitucional anteriores, a autonomia política não encontra correspondência na realidade. Além de nenhum deles considerar o município instância do sistema federativo, há restrições em relação ao voto nas capitais, áreas de segurança nacional e estâncias hidrominerais.

Quando permitido, o processo eleitoral aparece sujeito a todo tipo de fraudes e negociação, preso aos interesses da oligarquia rural ou de grupos políticos que se fortaleceram desde a Proclamação da República.

A partir de 1964, o que se verifica, em relação à autonomia é resultado do mecanismo próprio de regime de exceção, no qual a União busca fortalecer-se pela centralização de todos os instrumentos político-administrativos e de

se poderes, enquanto, paulatinamente, esvazia-se o conteúdo das atribuições que a tradição constitucional vinha reservando aos municípios.

Na condição de ente político de menor prestígio, com raras alterações nos breves períodos democráticos, a autonomia administrativa do Município também não se efetiva.

A indefinição de competências em todas as constituições promulgadas até 1988 prejudica a capacidade do município para fixar sua estrutura administrativa, optar pela forma . concentrada ou desconcentrada . de executar os serviços públicos, organizar o funcionamento da máquina administrativa e estatuir sobre seu funcionalismo.

Considerando-se a autonomia financeira como parceria inseparável da autonomia política e administrativa, as Constituições Brasileiras nunca ofereceram grandes possibilidades para que os municípios pudessem arcar com a organização e administração dos serviços públicos locais. Um destaque deve ser feito neste breve histórico da autonomia municipal no Brasil:

Lordello de Mello, diretor executivo do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), defende a Constituição de 1967 afirmando que determinados dispositivos constitucionais podem ser destacados como geradores de alternativas para os impasses do desenvolvimento das regiões mais carentes [...] No entanto, os resultados do pós 64, conhecidos e sentidos por todos, demonstram que a medida isolada de alocação de maiores recursos para essas regiões, desarticulada de um plano mais integrado aos estados e, principalmente, a um projeto político nacional, revela-se, na melhor das hipóteses, historicamente insuficiente. (SALGADO, 1989, p.31)

transferência de responsabilidades e de recursos (escassos!) para governos municipais, têm sido acompanhadas por inovações de gestão pública local ainda que sejam vistas de forma pessimista apenas como busca de soluções paliativas aos novos desafios.

Outras novidades da Carta de 88 referem-se à conferência de competência para a auto-organização do Município (Leis Orgânicas dos Municípios), e à introdução de dispositivos para a participação popular como o plebiscito, a iniciativa popular em projetos de lei e o referendo. Além disso, o governo municipal passa a ser exercido, por representação, pelos poderes Executivo, Legislativo e, diretamente, pela comunidade local.

Quanto à autonomia financeira, as dificuldades têm sido amplamente debatidas por especialistas e leigos. Os municípios passam a ter maior renda tributária, mas responsabilizam-se por serviços como saúde e educação, em ambiente de crise econômica que dificulta a arrecadação.

A história demonstra que a mera quantificação do aumento da receita, trazida pela Constituição aos municípios, não dimensionou a suficiência desses recursos em relação ao cumprimento dos encargos.

Há também dificuldades operacionais diante de um esquema de competências comuns e concorrentes entre os três níveis de governo . federal, estadual e municipal . não havendo uma razoável caracterização das obrigações municipais+(SALGADO, 1998).

a auto-administração, a auto-legislação e a auto-organização, ou seja, ser um ente autônomo, exige, enfim, uma nova atuação dos governos municipais. A Constituição contribuiria, portanto, com a geração de iniciativas no espaço local que concorrem para alterações no padrão de gestão pública.

Ainda que tenham de ser aprimoradas, a composição de parcerias, a democratização das informações, o apoio à autogestão, o fortalecimento das organizações comunitárias, e a abertura de canais de comunicação, são inovações verificadas em relação a antigos padrões de gestão.

Experiências de programas de renda mínima e de geração de emprego e renda; reformas agrárias pontuais; gestão diferenciada de programas sociais, e uma série de outras ações, demonstram uma perspectiva de ruptura com formas tradicionais de ação governamental por envolver justamente novos padrões de relacionamento entre o Estado e a sociedade, agregando valor às formas de representação política convencionais.

Para a coordenação do Programa Gestão Pública e Cidadania (FARAH, 2003), se nos anos 90, o termo inovação em Administração Pública passa a referir-se, além da perspectiva gerencial, à mudança de caráter democratizante promovidas por governos locais, hoje é preciso considerar tanto a orientação para a eficiência (voltada para o êxito) quanto para aquela cuja ênfase está na democratização (política e social) e no controle social.

A gestão estatal incorpora, nesse período, novas diretrizes à agenda como: democratização interna da máquina pública; estímulo à inovação; aproximação entre

os seus usuários, promovendo transparência e possibilidade de controle, além de mecanismos de participação na gestão dos serviços; descentralização da máquina pública; programas de formação e requalificação de recursos humanos (KLISBERG; DOWBOR, 1994).

As experiências municipais denominadas inovadoras desenvolvem-se, portanto, a partir de certos condicionantes sócio-políticos e culturais e com avanços desiguais.

Pode-se observar, entretanto, a participação dos cidadãos como uma característica de destaque nessas iniciativas, o que tem acarretado mudanças em direção à despatrimonialização do poder público. Isso aparece nas ações bem sucedidas como é considerado o orçamento participativo, por exemplo, no qual, conforme Fedozzi, há:

[...] um esforço para criar condições institucionais favoráveis à emergência da cidadania e que esse processo traduz-se por mudanças nas formas de gestão sócio-estatal. A principal delas é a caracterizada por uma sistemática de partilha do poder e por uma dinâmica institucional baseada em regras e critérios objetivos, impessoais e universais no acesso aos recursos públicos municipais. (FEDOZZI, 1999, p.196-197)

Esta investigação assume o conceito de inovação como inovação democrática: aquela que se relaciona com um modo de compreender a existência da nova relação entre o Estado e a sociedade civil no governo municipal na perspectiva de construção de uma comunicação governamental também inovadora.

a Participação: Uma Relação Delicada

Pautada na transformação das relações entre o Estado e a sociedade civil, esta reflexão afasta-se de análises sobre experiências municipais que conceituam muitas dessas práticas como constituintes de uma esfera pública não estatal, remetendo-a ao significado do espaço público autônomo que ocorre fora da regulação e da interação com Estado.

Mencionando novamente o orçamento participativo, pelo seu reconhecimento/visibilidade, a iniciativa é emblemática de que a verdadeira inovação está na constituição de uma esfera pública que vai além das funções e da prática política do clássico Estado representativo.

Como ilustra Fedozzi (1999), no caso de Porto Alegre, o próprio Executivo entende conceitualmente o orçamento participativo como sendo uma esfera pública não estatal, pois autônoma do Estado e auto-regrada pelos próprios sujeitos populares (Apud FEDOZZI, 1999, p. 183). Para o autor, essa interpretação é potencialmente mitificadora da experiência real:

[...] na prática empírica do Orçamento Participativo, as regras que conformam a sua estrutura e a sua dinâmica, antes de serem estabelecidas por um processo de auto regramento dos sujeitos populares . como se entende a interpretação oficial da Administração Popular . foram instituídos, sim, através de um processo contratual de negociação e consenso [...] Nesse processo, mediado por conflitos e contradições de natureza diversa e que ocorre num espaço público comum, o Executivo abre mão de parcela do seu poder para compartilhá-lo com a população. O faz, entretanto, mediante uma intervenção governamental ativa que, na prática, reserva ao Executivo (ou seja, a essa fração do Estado) um papel dirigente, hegemônico em quase todas as fases em que se desdobra o OP, inclusive na criação das regras do jogo. (FEDOZZI, 1999, p.183)

de espaço público como categoria analítica encerra uma releitura da dicotomia Estado-sociedade civil. Reflete-se sobre o conceito espaço público a partir da responsabilidade do governo municipal em possibilitar a inclusão de novos atores coletivos na negociação do que se entende por interesse público e na definição de políticas públicas que atendam também os vozes escutados+

Trata-se da esfera pública permeável às reivindicações, opiniões e propostas que são incorporadas ao processo decisório do governo local. A cidadania e o espaço público associam-se nessa visão. São revistos as relações entre Estado e sociedade e o modo de construção do interesse público.

Não se trata de recusar o papel do Estado em nome de supostas virtudes empreendedoras (na versão liberal e/ou libertárias, na versão da esquerda) da sociedade civil. Trata-se, sim, de construir arenas públicas que possibilitem a negociação de regras [...] tornar a gestão pública permeável a demandas [...] e temas emergentes da sociedade civil [...] que publicizem os conflitos nas práticas de negociação. (TELES, 1994, p. 49)

Nessa perspectiva, as iniciativas de governos municipais, a partir da década de 90, constroem ou consolidam espaços públicos nas formas de conceber novas+ políticas que se localizam na fronteira ou na vanguarda do campo de cada política; na articulação entre os diversos atores governamentais e não-governamentais; no surgimento de ações que caminham para a substituição dos beneficiários da política pelos sujeitos da política.

ência de ampliação em relação às experiências implementadas até o final da década de 80. A interação Estado-sociedade, que recaía sobre os setores populares e suas organizações, é estendida como proposta para o conjunto da sociedade, incluindo os agentes econômicos, cuja relação no período anterior pautava-se em distância e/ou animosidade.

É nesse quadro que, entre outras transformações, a Administração Municipal, por meio de seu governo, precisa instituir espaços de negociação entre os diversos atores e interesses presentes na vida local, reconhecendo a existência de conflitos latentes ou potenciais.

Caem por terra+ quaisquer idéias de que a população do Município forme uma comunidade+ na qual seus integrantes não se diferenciam e todos têm os mesmos objetivos e necessidades.

É a percepção dessas diferenças que conduz à busca por métodos de negociações que, exercidos em uma arena pública, permitam o estabelecimento de acordos. Esses espaços são concebidos denotando o reconhecimento de uma pluralidade em função das perspectivas em que são colocados hoje os atores sociais.

O cidadão contemporâneo,

[...] é também titular, ainda que parcialmente, de uma função ou poder público. Isto significa que a antiga e persistente distinção entre a esfera do Estado e a sociedade civil atenua-se. (BENEVIDES, 1999, p.15)

ção das responsabilidades, originalmente no âmbito do poder estatal, que mais do que indicar certo enfraquecimento do papel do Estado, reafirmam a necessidade de articulação entre os dois campos. Lechner, ao tratar dos efeitos da cultura pós-moderna, sustenta que:

(...) na construção de um sistema político-democrático, sobressaem duas tendências: uma forte revalorização da secularização da política e o clamor ao realismo, que representa a política como *parte do possível* (em vez do necessário), e chama a atenção para o fato de que a ordem não é uma realidade objetiva, mas uma produção social, que não pode, portanto, ser obra unilateral de um ator. (LECHNER, 1968, p. 08)

4.2.1 Um Processo e sua Historicidade

Quando Aristóteles definiu cidadão, estava criando a cidadania política:

[...] todo aquele que tinha o direito (e conseqüentemente) o dever de contribuir para a formação do governo, participando ativamente das assembléias, onde se tomavam as decisões que envolviam as coletividades e exercendo os cargos que executam essas decisões. (apud FEDOZZI, 1999, p.153)

Mas, no berço da democracia, escravos, mulheres e estrangeiros não tinham direito à participação no governo porque a cidadania pertencia à esfera pública.

À esfera privada, cabia apenas a subordinação à esfera pública. Histórica e etimologicamente, a cidadania origina-se de *cidade*, do aparecimento das Cidades-Estado na civilização greco-romana (*pólis* para os gregos e *civitas* para os romanos).

oativa na vida da cidade, ou seja, o espaço público para a tomada de decisões coletivas, o governo do poder público em público+ (FEDOZZI, 1999, p.166) traduzia a esfera pública envolvendo o público+, como parte da esfera estatal e como manifesto, ou o visível+ opondo-se ao secreto.

Na literatura sociológica, a moderna sociedade ocidental apresenta a cidadania caracterizada pela interdependência dos três tipos de direitos: civis, políticos e sociais.

Ainda que não pretenda discutir, aqui, os aspectos históricos e conceituais da cidadania moderna, a real definição de cidadania está na sua abordagem como processo que, em sua historicidade, adquire característica sempre renovada em sua interação com a história da sociedade.

Uma análise histórica revela que os direitos+ podem, ou não, ocorrer de forma conjunta na realidade de cada sociedade e que os atributos da cidadania variam de ordem: da jurídica à construída pelas Ciências Sociais (Sociologia e Ciência Política), que avança além do debate sobre direitos e obrigações, passando pela normativa (FEDOZZI, 1999).

Para Caccia Bava (2002), ainda que se considere o sucesso obtido por muitos municípios em ações diferenciadas, as inovações consolidam-se em meio a uma cultura política privatista e clientelista e um arcabouço institucional cristalizado.

Mudanças na máquina pública, na postura do secretariado, na atuação da câmara municipal e, principalmente, da comunidade, são lentas e graduais. Em função disso, observa-se que grande parte das experiências municipais tem

feito. Não há como discordar de opiniões como as

emitidas pelo autor:

Nesses mais de vinte anos, muita água correu debaixo da ponte [...] Experiências de gestão municipal democrática foram se sucedendo e disseminando, construindo um variado e rico leque de iniciativas no campo das políticas sociais de atendimento, especialmente aos mais pobres. Continua, no entanto, a dependência destas políticas em relação à iniciativa dos prefeitos. (CACCIA BAVA, 2002, p. 76)

Espaços públicos de discussão e deliberação são identificados algumas vezes onde não existem. Em outras palavras, é necessário evitar a homogeneização e vulgarização dessas experiências, procurando distinguir a legítima participação da mera manipulação+ (ROZENBERG; TENÓRIO, 1997, p. 97)

Quaisquer interpretações sobre as inovações de gestão pública devem considerar que a relação dialética entre tradição e modernidade persiste, bem como outras características que marcam a sociedade brasileira.

Como considera Faoro (1995, p. 733): é a comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois.+ Ainda pesa a situação social na qual não existe uma separação clara entre o que é público e o que é privado.

Criado na década de 80 por Schwartzman (1988) para caracterizar a sociedade brasileira contemporânea, o neo-patrimonialismo ajusta os conceitos básicos do patrimonialismo à industrialização e ao surgimento de uma sociedade moderna.

Os autores reiteram a permanência do papel mediador da cultura autoritária traduzida pela lacuna entre instituições formais de cunho liberal-democrático e a persistência de práticas não-democráticas nas relações sociais e políticas (AVRITZER, 1996).

Para Da Matta (1991, p.92), há no Brasil uma espécie de combate entre o mundo público das leis universais e do mercado e o universo privado da família, dos compadres, parentes e amigos:

Ainda nos anos 20 e 30, uma perspectiva teórica já fazia referência ao impacto dos fatores étnico-culturais na formação da sociedade brasileira. Essa abordagem culturalista examina de que forma se institucionalizou o poder político no Brasil, gerando governos e estrutura social que favoreceram mais a desmobilização e a inércia.

Três visões diferentes convergem na tentativa de resgatar a forma de evolução do Estado e as conseqüências da mesma, apesar de interpretações diferentes:

Ao extremo otimismo de Gilberto Freire quanto à possibilidade da constituição do Brasil em nação, contrapõem-se frontalmente o pessimismo de Oliveira Vianna, situando na ação forte do Estado a única possibilidade de superarmos nossa formação de origem [...]

Entre o otimismo e o pessimismo extremos, poderíamos talvez situar o realismo de Sérgio Buarque, com sua clareza do caminho árduo a ser percorrido por um país que, como qualquer outro, deve assumir o peso de sua história. (FERREIRA, 1996, p. 246)

peculiares no Brasil que dificultam a participação dos cidadãos na gestão dos negócios públicos. Conforme argumenta Fedozzi (1999), não há como esquecer que mecanismos de tutela e cooptação do Estado; ausência de relações contratuais entre Estado e sociedade; não diferenciação entre o público e o privado; e as dualidades entre o país real e o país formal.

Na política, essa concepção resultou na inexistência da esfera pública como espaço de regulação de conflitos sociais e na falta de mediações institucionais e sociais. Como falar em espaços públicos se a maioria da população apresenta e tem atendidas suas demandas em esquemas clientelistas (e assistencialistas)?

Na verdade, o tema espaço público foi sempre tratado, no Brasil, pela sua inexistência:

O que sempre se procurou mostrar, desde os textos clássicos da sociologia brasileira, é que, entre nós, a esfera privada apresentava-se de tal forma ampliada que a lógica das relações pessoais e patrimonialistas era %ontrabandeada+ para o plano público, condicionando os relacionamentos nessa órbita. (COSTA, 2003, p. 06)

A transformação da relação entre governos municipais e suas populações em uma sociedade de pesada tradição autoritária, oligárquica e excludente não é a tarefa trivial, principalmente considerando-se que a participação envolve uma conduta ativa dos cidadãos em relação aos interesses da coletividade.

%Assumindo o peso da história+, %a visão realista de Sérgio Buarque, é possível %anxergar+ as experiências municipais como transformadoras dessa realidade, e que as mesmas se multiplicam desde a década de 80. É razoável

se consolida, no plano político, como um marco institucional básico de democratização, apesar de ser denominada como %década perdida+do ponto de vista econômico.

Reconhece-se, então, uma necessidade de aperfeiçoamento dos instrumentos %modificadores+das relações, em nível municipal, que, inclusive, foram definidos constitucionalmente pela Carta promulgada em 1988³⁴. Nos anos 90,

[...] além das práticas participativas inovadoras que se institucionalizam cada vez mais, surgem novos movimentos baseados em ações solidárias alternativas centradas em questões éticas ou de revalorização da vida humana. (JACOBI, 1996, p. 10)

Essa %população cidadã+ tem ainda mais legitimidade para eleger as prioridades de ação em conjunto com o governo, permitindo o equilíbrio sempre difícil entre demandas e recursos, tornando mais efetiva a gestão.

A relação delicada entre o governo municipal e a população sempre suscitou dilemas. Se considerarmos que hoje, como herança, a Administração Pública é patrimonialista e a sociedade não se caracteriza por romper com essa forma de poder, como compreender a ocorrência das transformações reveladas pela análise das inovações de gestão pública local?

34 A Constituição de 1988 institucionaliza a participação, introduzindo a concepção de %democracia participativa+ e estabelecendo diversos institutos jurídicos para sua prática: Plebiscito, Referendo, Iniciativa Popular de legislação (art.14). A Constituição abre ainda espaço à participação direta dos cidadãos ou de representantes comunitários na formulação, planejamento e gestão das políticas públicas: Colegiados de órgãos públicos (art. 10); Planejamento público (art. 29, X); Seguridade social (art. 194, § único,VII); Sistema Único de Saúde (art. 198, I e III); Assistência Social (art. 204, I e II); Ensino público (art. 206, VI); Cultura (art. 216, VI, § 1); Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente (art. 227, § 7).

os que invertem prioridades para atender novas demandas como caçadores de boa+ imagem pública, como confiar em propostas mobilizadoras de comunidades para participação em seus governos?

Se relacionarmos a presença da população com a mera expectativa da transferência do Estado do Bem-Estar Social³⁵, como esperar que se encaminhe para a construção de espaços públicos?

A premissa é que, pelo menos desde os anos 80, há um processo de construção de um espaço público no País, ainda que se reconheça a presença de antigos traços da cultura política brasileira.

O quadro peculiar da democratização brasileira faz parte do cenário das inovações e é considerado no conceito de espaço público.

Procura-se, portanto, compreender, reconstrutivamente, o padrão concreto de relacionamento entre o Estado, as instituições políticas e a sociedade, porque é nessas interfaces que se pode observar um movimento capaz de construção desses espaços e da própria democracia.

Essas iniciativas, enfim, opõem-se às tendências corporativista e clientelista. Em face da crise da democracia representativa, apresentam-se como meio de aperfeiçoamento democrático para complementação ao sistema de representação política.

35 Como explicam Abrucio e Couto (1996, p. 40): Os municípios hoje enfrentam um duplo desafio: precisam assumir políticas antes a cargo da União ou, secundariamente, dos estados, tanto para assegurar condições mínimas de bem-estar social às suas populações (função welfare) como para promover o desenvolvimento econômico como base em ações de âmbito local, o que envolve o estabelecimento de um novo tipo de relacionamento com o setor privado (função desenvolvimentista).

a, no sentido da mudança na interação Estado-sociedade civil, talvez seja o elemento mais significativo, ainda que se acate o alerta de Canclini (1995, p. 34): *“A sociedade civil, nova fonte de certeza neste tempo de incertezas, parece outro conceito totalizador a negar o heterogêneo e desintegrado conjunto de vozes que circulam pelas nações.”*

As transformações observadas nas experiências municipais não são produtos apenas de mudanças institucionais, mas surgem da interação entre elas e as ocorridas no nível societário.

Concomitantemente ao número significativo de prefeituras que utilizam instrumentos para a participação na gestão pública, estabelecendo uma nova relação entre o Poder público estatal e os cidadãos, evidencia-se também o papel dos movimentos sociais e das associações civis na integração dos cidadãos nos processos de tomada de decisão e no controle da gestão pública.

A perspectiva democrática das iniciativas locais envolve a questão da distribuição do poder, que é muito mais complexa, do que a visão economicista do setor público dos teóricos³⁶. Estes *“enxergam”* a descentralização como uma receita técnica para dizimar a herança patrimonialista, as práticas clientelistas e outros aspectos que caracterizam o Estado brasileiro. Como argumenta Farah:

[...] a descentralização não significa apenas transferir atribuições, de forma a garantir eficiência, mas é vista, sobretudo, como redistribuição do poder, favorecendo a democratização das relações entre Estado e sociedade e a democratização do acesso aos serviços (FARAH, 2000, p. 12).

36 Como exemplo dessa concepção, Bresser Pereira (1998), apresenta na sua proposta gerencialista, uma nova engenharia institucional do Estado brasileiro como passo fundamental para alcançar a eficiência, sendo a descentralização da administração pública essencial para novo formato *“técnico”* do Estado. Essa visão simplista que incorpora o racionalismo econômico utilitarista nas decisões de política pública, desprezam, na verdade, a visão processual das ações municipais que integra lugares e fluxos, que não passam apenas por dados quantitativos.

entre o Estado (governo local) e a sociedade civil é o eixo da proposição de uma matriz de análise e de um modelo de comunicação para a administração municipal, considerando também esses aspectos da cidadania.

Os produtos desta tese devem, conjuntamente, produzir subsídios para políticas públicas de comunicação que atendam aos atuais atributos da cidadania, sem esconder, entretanto, conflitos insolúveis que exigem superações históricas.

4.2.2 A Í Novidade das Experiências Municipais

A mudança das relações entre o governo municipal e a sociedade civil significa a possibilidade de construção de novos espaços públicos. Estes constituem tanto o espaço da deliberação coletiva dos cidadãos, como a maneira pela qual a preocupação dos cidadãos com a ordem social possa atualizar o político na política (LECHNER; 1986).

O governo é uma das peças, cuja capacidade política deve permitir liderar o processo em muitos momentos, mas sem prescindir de delegar, partilhar e interagir. É sob essa perspectiva que se considera nem subordinada ao Estado, nem dissolvida na sociedade civil, a esfera pública reconstitui-se simultaneamente na tensão entre ambos (CANCLINI, 1995, p. 253)

O espaço público refere-se à criação de representações sociais concretizáveis pelas práticas sociais na nova cultura inerente às experiências municipais. Os cidadãos precisam representar os valores e interesses das comunidades ao ponto de sua transformação em reivindicações de direitos, que sejam reconhecidos pelas instituições públicas.

ações de gestão pública municipal são apontadas como construtoras de um novo paradigma de Administração Pública no

Brasil inserido no quadro complexo das propostas de desenvolvimento que articulam, hoje, dimensões locais e globais.

São particularmente focalizadas como possibilidade de constituição de espaços de negociação entre o governo e a sociedade civil, despatrimonializando a gestão municipal.

Diversificadas em suas formas de organização e atribuições; com objetivos e necessidades variadas; de caráter episódico ou permanente, mas no geral sempre conflitivas, essas experiências estariam promovendo o refazer dos papéis do Estado e da sociedade civil.

A multiplicidade de atores, de interesses e de demandas represadas, além da necessidade de arranjo do local na sociedade globalizada pressiona para a interlocução, negociação, articulação consensual.

As iniciativas municipais que promovem a participação ativa dos cidadãos apontam para um compartilhamento, sobretudo quando há um movimento de publicização do Estado e do controle público sobre a gestão estatal.

Se a democracia significa tomar a sério o confronto dialético com o poder, é fundamental entender o Estado como criatura da sociedade, não o contrário+ (DEMO, 2001, p.93). A participação que se consolida no nível da co-gestão é uma empreitada+ e um dos desafios mais importantes da democracia, principalmente porque supõe cidadania suficiente.

Relações de poder são o protótipo de relações contrárias, na unidade de contrários. O confronto não é propriamente entre o Estado e a sociedade, até porque a delimitação é imprecisa, para dizer o mínimo, mas entre iguais e desiguais. O problema de fundo é que o Estado é controlado pelos iguais. Interessa a estes que os desiguais não façam o confronto [...] (DEMO, 2001, p. 32)

Para Demo (2001), o Estado seria, em tese, a organização da sociedade civil em função dos interesses desta. Na prática, temos convivido com um Estado que é mais representante da parte dominante da sociedade³⁷.

A relação delicada Estado/sociedade envolve o Estado como lugar estratégico, não marcado exclusivamente pela concentração e abuso do poder pelas elites dirigentes, mas também pela possibilidade de acesso irrestrito (público).

Se a marca pública do Estado não tem atendido às expectativas, a alternativa não é simplesmente eliminá-la.

No contexto das experiências, a posição antagônica ao Estado, mantida pelos movimentos e organizações sociais até a década de 70, é substituída por formas mais amplas de organização e mobilização pela construção de uma ordem constitucional democrática nos anos 80.

O maior diferencial, entretanto, ocorre nos anos 90 quando os movimentos reivindicatórios desses grupos transformam-se na busca de ampliação dos direitos por meio de sua participação na gestão pública dos direitos e das políticas.

³⁷ Ainda que a distinção entre Estado e governo seja complexa, não se pode confundir. Estado refere-se ao tipo de regime duradouro político, que ordena a nação. Governo refere-se aos detentores eventuais do poder, de acordo com as regras do regime político e estatal. (DEMO, 2001, p. 29)

sejam as mesmas, na década de 90, os movimentos populares incorporam novas práticas que permitiram alcançar níveis mais operacionais e propositivos. Quando novas questões surgem do processo de transformação de necessidades em demandas e são reconhecidas pelo Estado, diminui a dicotomia entre este e a sociedade.

Extrapolase a política pública como um processo de decisões técnicas em relação à definição de prioridades e alocação de recursos para atingir certos fins (FLEURY, 2003, p. 93).

Duas pesquisas editadas apontam a extensão desse caminho. Originadas de excelentes trabalhos acadêmicos sobre o orçamento participativo de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, oferecem a dimensão de que estão apenas iniciados tanto o processo que rompe com a predominância do Estado em relação à sociedade quanto às necessárias reflexões sobre o mesmo.

No primeiro livro *Orçamento Participativo: Reflexões sobre a Experiência de Porto Alegre*, as conclusões do autor apresentam aspectos do potencial da iniciativa, mas também um campo de interrogações sobre essa reconhecida/visível inovação:

[...] a experiência do Orçamento Participativo . embora nos limites da dimensão local . parece fornecer elementos inovadores de um clássico dilema vivido pelo Estado Moderno, qual seja, aquele que diz respeito à implementação de um processo de racionalização democrática (impessoalização do poder), através da participação popular direta, sem que isso signifique o aumento do poder burocrático do Estado sobre a sociedade civil ou mesmo a simples reprodução da conhecida forma de legitimação carismático-plebiscitária do poder (FEDOZZI, 1999, p. 199)

Vem, então, a interrogação:

[...] as mudanças institucionais favoráveis à cidadania, promovidas pelo Orçamento Participativo, estariam também proporcionando transformações na cultura política dos indivíduos participantes? (FEDOZZI, 1999, p.201)

Avaliando os impactos do orçamento participativo em Porto Alegre e, em especial, sobre o comportamento dos vereadores de oposição, a tese de doutorado, *Sob o signo da vontade popular: o orçamento participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre*, responde questões fundamentais, mas deixa questões a serem estudadas por outros pesquisadores.

Mesmo que os interesses dos participantes do OP estejam vinculados às questões objetivas de seu cotidiano, a decisão final utiliza critérios universais que podem beneficiar a qualquer um que se disponha à participação. (DIAS, 2002, p.258)

Fazer previsões, entretanto, não é objetivo destas últimas linhas, mas, antes de tudo ratificar que o dilema proposto para a teoria democrática está longe de encontrar uma solução. O caso do Orçamento Participativo continua sendo um fecundo campo de provas para o teste de questões clássicas e que ainda assombram os estudiosos da democracia e de suas instituições representativas. (DIAS, 2002, p.258)

É assim que as experiências municipais ampliam as perspectivas da agenda de pesquisa de políticas públicas: à emergência das inovações somam-se as investigações realizadas e a conseqüente abertura de um campo de interrogações (para diversos campos de conhecimento), incentivando novos trabalhos e contribuições.

As novidades são tantas nas denominadas inovações de gestão pública municipal que o conhecimento sobre as mesmas está sendo construído a partir das várias versões e do fluxo de conversação entre elas.

que permitem este trabalho no campo da comunicação.

A meta é conseguir ultrapassar o âmbito do debate teórico sobre a participação no governo local (democratização do poder local), no qual as investigações tendem a voltar-se para a desmobilização histórica da sociedade civil ou para a emergência dos movimentos sociais.

Com foco em diferentes temáticas, o que se pode observar é que a dimensão democrática é um componente central de inovação em governos locais no Brasil. Há, inclusive, correntes³⁸ na defesa absoluta da potencialidade dos governos locais no que se refere à democratização e/ou construção de alternativas de desenvolvimento.

A Constituição de 1988 descentraliza a autoridade política transferindo aos municípios recursos (in) suficientes e direitos/obrigações de reestruturar o processo de produção de políticas públicas, coalizões entre cidadãos.

As organizações da sociedade civil e atores políticos têm que experimentar+ sobretudo pela necessidade de encontrar novas+ soluções para os problemas sociais.

O Município como local de espaços públicos fragmentados e de atores articulados, hierarquizados pelo poder, inova a gestão pública pela rearticulação das relações entre Estado e a sociedade civil. Mas, a delicada relação deverá percorrer ainda uma longa jornada, mesmo quando olhada+ sob as teorias que privilegiam a atividade do cidadão na esfera pública.

38 Borja (BORJA, 1996, p. 90) considera que a inovação democrática é provavelmente o aspecto mais significativo do papel que assumem, progressivamente, os governos locais. Cremos que essa obrigação inovadora responde a três desafios diferentes: o da participação do cidadão, o da cooperação social e o da integração das políticas urbanas.+

caminho da inovação democrática porque há o interesse mais geral de ampliar o acesso dos cidadãos comuns aos processos de tomada de decisão pública, além da definição de estratégias conduzidas por mudanças relacionadas a como e para quem os bens públicos são distribuídos.

Há a substituição paulatina do processo de reivindicação da sociedade pela resposta do Estado em mesa de negociação, na qual cidadãos, movimentos populares e outras organizações da sociedade civil, começam a apresentar propostas, a elaborar políticas, incluindo alternativas àquelas que são geradas a partir do Estado.

A participação é concebida não apenas sob forma instrumental, mas como constitutiva de práticas dialógicas voltadas para o entendimento intersubjetivo, ou seja, como um novo+partilhar do processo de gestão dos negócios públicos.

4.2.3 Para não Dizer que não Falei de Democracia

Costa em sua crítica sociológica às teorias de transição democrática, Costa afirma: %a democratização já não é mais um momento de transição, é o processo permanente e nunca inteiramente acabado de concretização da soberania popular+ (COSTA, 2003, p. 01-02) ³⁹

A possibilidade do peso da balança pender para uma participação democrática em detrimento da mediatização autoritária⁴⁰ é evidente na perspectiva da

39 Segundo Costa (2003), pelo menos até meados de 1990, as chamadas teorias da transição democrática constituíram a forma de estudar e interpretar o autoritarismo e o momento que a incerteza sobre os resultados do jogo político e a força reguladora de regras universais novamente se impuseram de um lado, e o simulacro de um consumo induzido pela mera devoção aos simulacros do outro.+

40 Termos utilizados por Garcia Canclini (1995, p. 243) quando afirma que: %Os conflitos, hoje, não são apenas entre classes ou grupos, mas também entre duas tendências culturais; a negociação racional e crítica sobre o poder de um único ator+.

atividades municipais relacionam-se tanto à construção de instituições democráticas como eleições livres, parlamento ativo, liberdade de imprensa, entre outras, quanto ao envolvimento de valores democráticos também nas práticas cotidianas.

Para muitos estudiosos, forma democrática de governo e participação são hoje conceitos indissociáveis.

A socióloga e educadora Maria Victória Benevides afirma em entrevista à Abong (2000) que cidadania hoje se resume à palavra participação, como indivíduo ou como grupo organizado, nas mais variadas áreas de atuação na sociedade, na esfera pública: *Então cidadania para mim é sinônimo de participação, ou seja, de não omissão, indiferença, etc. em relação ao exercício do poder.*

Os fatores que determinam quem são os membros da comunidade política, no entanto, precisam ser vistos em determinado contexto histórico. Por mais polêmicas que existam sobre o significado da participação para a democracia, as experiências municipais constituem um acervo de informações para um diagnóstico sobre o que esse processo significa atualmente nos Municípios brasileiros.

Quaisquer observadores dos experimentos de participação na administração municipal podem identificar amiúde que muitas ações relacionam-se mais com mecanismos de cooptação do cidadão do que com a efetivação da democratização.

Participação e cidadania por si mesmas não significam democracias, como ilustrado pela entrevista já citada:

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

ão vamos fazer uma distinção entre cidadania ativa e cidadania passiva. Cidadãos passivos porque todos, numa determinada sociedade, estão sujeitos a intervenção e sanção de uma ordem jurídica. Todos são cidadãos passivos garantidos por uma determinada constituição que atribui deveres e direitos [...] Eles só se tornarão cidadãos ativos quando efetivamente assumirem uma responsabilidade em relação a essa participação na esfera do poder, tanto para participar de processos decisórios como para se organizar na reivindicação de direitos sociais, econômicos, culturais [...] (BENEVIDES, 2000, s.p.)

As mudanças que me fizeram conhecer *in loco* iniciativas diversas, não permitem dizer que a participação significa sempre produto de gestões democráticas. Entretanto, é possível afirmar que às gestões democráticas efetivas correspondem certos tipos de participação e de cidadania.

Ainda que não pretenda estender no conceito nada pacífico de democracia, não há como se furtar de relacionar as inovações de gestão à participação e à democracia.

Para Ugarte:⁴¹

[...] a democracia é forma de governo na qual o número mais amplo possível de indivíduos adultos da coletividade (os cidadãos) participa livremente na tomada de decisões coletivas por meio de procedimentos preestabelecidos como regra da maioria. Esta noção mínima de democracia é meramente formal e está nos procedimentos que nos dizem quem está autorizado a decidir em uma determinada comunidade e como deve fazê-lo, mas não nos diz nada sobre o conteúdo das decisões a serem adotadas (UGARTE, 2004, p. 95).

O autor apresenta um mapa geral de três grupos de teorias da democracia. Tenta identificar o significado e o valor que cada um dos grupos teóricos outorga à participação cidadã.

41 Pedro Salazar Ugarte, Doutor em Filosofia Política pela Universidade de Turim apresentou o texto utilizado como referência no Seminário Internacional Participación y Políticas Sociales em el Espacio Local. Balance y Agenda. II SUNAM-INDESOL-UNESCO-CIDE. Cidade do México, 21 e 22 de agosto de 2003.

public choice+ de matriz schumpeteriana, às teorias deliberativas da democracia e às teorias constitucional/substantivas, não esgotando, como ele mesmo informa, todas as famílias de teorias da democracia existentes.

Para ele, enquanto a teoria econômica e elitista da democracia proposta por Schumpeter convive com uma participação cidadão ausente; as teorias deliberativas supõem condições impossíveis de participação; e as deliberativas/substantivas defendem uma participação carregada de valor simbólico, mas materialmente limitada por um catálogo forte e amplo de direitos fundamentais (UGARTE, 2004).

Em síntese, ele afirma que as três teorias apresentam problemas em suas relações com a participação.

Para a primeira, o que conta é a eleição do líder (do decisor, como ele denomina) e os eleitores devem respeitar a divisão de trabalho entre eles e os políticos que elegem já que cabe a estes a ação política.

No extremo oposto, as teorias deliberativas consideram que a participação dos cidadãos constitui o elemento central da democracia.

Já o terceiro grupo de teorias sustenta que o ideal democrático e o ideal constitucional encontram-se estreitamente relacionados, a tal ponto que os direitos fundamentais (de liberdade, políticos e sociais) constituem uma dimensão substantiva da democracia+(UGARTE, 2004, p. 99)

Ainda, segundo Ugarte (2004), o êxito principal das teorias vindas de Schumpeter reside em seu realismo: a democracia não é o que dizem os teóricos, mas sim o que a realidade nos mostra. A fragilidade desta posição está no fato de

democracia da autocracia pode ser cruzada facilmente e confundir as duas.

Como adverte Bobbio, nada é mais ameaçante para a democracia que o excesso de democracia.+(UGARTE, 2004, p.101). Se o segundo grupo de teorias tem a participação como fonte de legitimidade e de justificação moral da democracia, o defeito está no idealismo da teoria deliberativa.

Ela cai na armadilha de propor e promover uma concepção da democracia que não leva em conta o que Bobbio chama de matéria crua+. Isso a torna não apenas irrealizável, mas também, paradoxalmente, pode resultar perigosa.

As teorias constitucionais substantivas têm como qualidade a promoção e defesa dos direitos fundamentais e de suas garantias, seu aspecto negativo é que a participação cidadã fica restrita à discussão e aprovação, sempre por meio de representantes, de questões sem importância.+(UGARTE, 2004, p.100)

A variabilidade do lugar da participação em três diferentes concepções de democracia indica que há um papel central de participação na discussão sobre democracia. Sua qualidade, no entanto, existirá se a participação for precedida pela garantia dos direitos liberais e dos sociais.

Enquanto os direitos políticos (direitos propriamente de participação) são constitutivos do sistema democrático e, portanto, são condições necessárias dessa forma de governo, os direitos de liberdade fundamentais (liberdade pessoal, liberdade de expressão, liberdade de reuniões e liberdade de associação) constituem pré-condições para que a democracia seja possível [...] também alguns direitos sociais como o direito à educação e o direito à subsistência, são pré-condições para que a participação cidadã possa ser qualificada como democrática. (UGARTE, 2004, p.102)

De certa perda de vigor ao rumo que tomará, nos países onde sua instalação é mais recente, a democracia está na boca dos teóricos e do povo. A democracia, a idéia enfim de democracia, é aceita de forma quase universal. Preocupações, controvérsias e polêmicas aparecem quando é discutido seu significado.

Para essas novas democracias, os dilemas abarcam como envolver os cidadãos; como efetivar uma estrutura adequada para as instituições políticas; e como estabelecer o relacionamento entre as sociedades civil e política.

No Brasil, especificamente, iludiram-se aqueles que apostaram na descentralização e na abertura política como causadores diretos da participação e de seu sucesso, a qualidade da participação passa a ser relacionada aos fatores sócio-culturais como o autoritarismo do Estado, a cultura política autoritária e a fraca existência de organização da sociedade.

Essas especificidades, agregadas ao processo gerador e mantenedor das desigualdades (mais ricos/mais pobres), não propiciam a existência de mecanismos formais que garantam o direito de participação. Mas, a prática da organização da sociedade civil e/ou atuação de autoridades/dirigentes políticos pautados pela democracia do tipo participativa podem alterar a situação.

Se o modelo grego de democracia exercia-se pela participação direta dos cidadãos, considerando-se a condição dos não-cidadãos, desde o surgimento das sociedades modernas o governo representativo é apresentado como forma de democracia possível. Para Dias:

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

...s os princípios do governo representativo, é possível verificar o seu
...to com relação ao ideal democrático. Em comparação com a
...formação original da democracia, este não é mais um governo que se exerce pelo
povo, mas por uma elite política selecionada para traduzir a vontade popular e a
partir dele governar. A tradução dessa vontade dependerá da sensibilidade dos
representantes e da confluência dos interesses no interior das Assembléias (DIAS,
(2002, p.70).

Se a democracia representativa produz governos que se afastam dos
anseios da sociedade, esta tese busca justamente compreender iniciativas que
rumam em sentido oposto: a participação direta dos cidadãos nos negócios públicos.

No contexto das inovações, os instrumentos/procedimentos de participação
direta (democracia direta) e democracia representativa são complementares e
compatíveis... Pelo menos por enquanto...

O conceito de democracia e sua delimitação são foco de inúmeros debates e
poucos consensos. Entretanto, não há como negar que uma verdadeira teoria da
democracia deve apontar a importância da participação dos cidadãos nos espaços
de decisão, ampliando, assim, todos os níveis da organização social.

Ao enfatizar a participação dos cidadãos nas esferas públicas, renovando a
prática social, mas também considerando sua institucionalização, Habermas (1995)
abre uma boa perspectiva de participação política como um processo de
aprendizagem para a troca de papel do cidadão . de espectador para ator . mesmo
deixando o estrelato para os representantes eleitos.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

unicamente aos processos eleitorais e sufragistas a garantia de que a sociedade civil elabore projetos que sejam reconhecidos e implementados pelo Estado.

Problemas referentes à legitimidade democrática das decisões por deliberação ou por voto, por exemplo, bem como qualquer análise para harmonizá-los não são objeto deste estudo, porém não se pode olvidá-los como cenário.

Há, hoje, uma crescente %de+desconfiança+sobre as instituições democráticas e sua capacidade de interferência para %melhorar+a vida das pessoas. Quem ainda confia na utilidade de seu voto e no desempenho de seus representantes? Não são muitos. Mas, quem ousaria atacar a democracia como forma de governo?

Para o escopo e objetivos desta pesquisa atenta-se para o alerta de Ugarte:

Afirmar que a democracia é a forma de governo no qual os cidadãos participam é apenas parte da verdade. É necessário esclarecer quem são os cidadãos, de qual participação se trata e quais são suas modalidades (UGARTE, 2004, p. 93).

Sob o argumento de que a democracia corresponde a certos tipos de participação e também de cidadania, aqui se incorpora a relação entre democracia e participação cidadã para caracterizar as iniciativas municipais como inovação democrática, cujo foco é a gestão participativa pela promoção/ampliação de espaços públicos.

A proposição de uma forma de leitura+ da comunicação governamental e a proposição de um modelo para políticas públicas de comunicação envolvem o espaço público como categoria a ser investigada na esfera municipal de governo. O conceito é relacionado à construção de espaços públicos de caráter dialógico nos quais cidadãos de uma comunidade têm direito de participar na tomada de decisões, estimulando inclusive a formação de esfera pública local (autônoma).

Trata-se da esfera pública diferente daquela proposta por Jürgen Habermas inicialmente (1984), que previa apenas a participação de detentores de propriedades e informações, ou seja, da elite burguesa do século XVIII.

Também diverge do proposto em suas obras mais recentes que apresentam a esfera pública presa a um espaço entre o mundo do poder e do dinheiro e as associações grupais pré-políticas da sociedade civil, como critica Keane (1996) ao argumentar que esferas públicas podem se desenvolver dentro de vários domínios da sociedade civil e instituições estatais, incluindo o suposto território inimigo dos mercados de consumidores e do mundo do poder.

As críticas a Habermas são muitas. Aqui interessa aquelas referentes ao seu modelo teórico-discursivo que apresenta a esfera pública como instância intermediadora entre os impulsos comunicativos gerados no mundo da vida⁴² e os

42 Os componentes estruturais do mundo da vida são: a cultura (conhecimento), a sociedade (ordem legítima) e a personalidade (identidade individual). Chamo cultura ao acervo de saber em que os participantes da comunicação se abastecem de interpretações para entender-se sobre algo no mundo. Chamo sociedade as ordenações legítimas através das quais os participantes na interação regulam suas pertinências a grupos sociais, assegurando com isso a personalidade. E por personalidade entendo as competências que permitem a um sujeito ser capaz de linguagem e de ação, isto é, que o capacitam a tomar parte no processo de entendimento e para afirmar neles sua própria identidade+(HABERMAS, 1998)

particulariam institucionalmente o processo de formação da vontade política.

A limitação aos canais previamente estabelecidos de formação da vontade política, a verticalização dos processos decisórios e a falta de preparo político dos atores são dificuldades apontadas para a efetivação do projeto de práxis democrática radical. Para Costa (1995)⁴³, no entanto, a reconstrução de uma esfera pública politicamente influente requer a introdução de mecanismos de democracia de base e uma alfabetização política que possibilite, no nível local, a vivência, a noção de poder.

Para Almeida, porta voz de outros críticos de Habermas:

[...] não parece que dividir a sociedade entre sistema e mundo da vida, seja a melhor maneira de enfrentar o problema, como se existisse um sistema monoliticamente composto pelo Estado, e a economia (aí se incluindo o conjunto dos partidos, sindicatos e a esfera pública degenerada) do lado do mal e agindo estrategicamente e, do outro lado, um mundo da vida, (composto por esferas públicas autônomas e/ou atividades entidades da sociedade civil auto-organizadas) representando o bem e agindo comunicativamente.

Concordamos que as principais energias transformadoras devem partir da sociedade civil. Porém, mesmo organizações jovens ou temporárias, na medida em que saem de seu próprio círculo para disputar a opinião na sociedade e nas esferas deliberativas do Estado, logo descobrem que o puro melhor argumento nem sempre é o melhor argumento para atrair o público e o poder para servir seus argumentos. (ALMEIDA, 1998, p. 17)

43 A discussão sobre o modelo teórico-discursivo baseia-se nas contribuições mais recentes de Habermas e não no estudo *Mudança estrutural da esfera pública burguesa*. Sergio Costa parte de reflexões que, dentro do marco teórico da redescoberta da sociedade civil, é vislumbrada a existência de uma esfera pública politicamente influente.

Revista pelo próprio Habermas em suas reflexões mais recentes, sua concepção de esfera pública é substituída pela existência de uma variedade de esferas públicas e pela possibilidade dos sujeitos reestruturarem permanentemente suas relações a partir delas.

Apesar dos questionamentos, a análise de Habermas sobre a livre comunicação entre sujeitos racionais como uma condição para deliberação democrática promove as abordagens do conceito de democracia deliberativa como expansão de teorias que criticam o sistema representativo. Neste processo, a decisão reduziu-se a uma simples agregação de opiniões, que refletem os interesses de grupos organizados (ALONSO; COSTA, 2004, p. 292).

Também são discutidos os desacertos de uma concepção procedimental de democracia, na qual a legitimidade é a consequência de mecanismos que assegurariam a imparcialidade e independem de conteúdos preestabelecidos. Não se pode desconhecer o peso das assimetrias do poder econômico, dos recursos cognitivos e organizacionais, além do poder de agenda.

Se não houver uma compreensão dos mecanismos de participação, sob esses aspectos, há o risco de ocorrência dos mesmos problemas associados aos mecanismos representativos mais tradicionais.

Hoje, existem, enfim, diversas interpretações sobre o que seja a esfera pública. Como afirma Almeida:

... e dedicam mais a descrever aquilo que vêem como esfera pública existente; outros irão procurar normatizá-la; outros, entendê-la como utopia acessível; e outros ainda buscam viabilizar a sua operacionalização (ALMEIDA, 1998, p. 11)

Habermas, por exemplo, em suas obras mais recentes, considera de maneira mais ativa a dimensão comunicativa na política e constrói o modelo de democracia deliberativa em termos de um modelo de circulação do poder (HABERMAS, 1995).

Para ele, a democracia como um princípio normativo e como uma prática política, não é definida, apenas pelo tipo de procedimento usado para selecionar os líderes (representação política), a forma do processo de decisão (governo majoritário) ou o controle político e social (responsabilidade das ações dos líderes eleitos).

A alternativa habermasiana para uma democracia deliberativa preconiza a competição de discursos na esfera pública, garantindo a legitimidade das decisões coletivas alcançadas em processos deliberativos, mesmo que parte significativa, ou maioria, não participe das decisões.

Segundo Costa (1995), é aí que se insere a idéia de sociedade civil cujos atores têm o papel de condensar as situações problema percebidas na vida cotidiana e de canalizá-los para a esfera pública. Seja para oferecer solução, seja fornecendo informações sobre os mesmos, introduzindo um impulso capaz de alterar os parâmetros constitucionais de formação da vontade política e pressionando as instâncias deliberativas.

legitimidade do debate contínuo que caracteriza a democracia passa pela existência de um espaço público que é sempre indeterminado quanto aos conteúdos da agenda política e aos indivíduos e grupos que nele podem figurar, pois não é propriedade exclusiva de ninguém.

Ou seja, o espaço público corresponde aos que nele se reconhecem e lhe atribuem sentido, podendo, portanto, expandir seus limites e multiplicar seus fóruns institucionais e redes sociais de tomada de decisão. O mérito da esfera pública democrática consiste em deixar que se propague o questionamento e a reflexão crítica sobre os propícios fundamentos e fins últimos da comunidade política+ (WERLE, 2004, p. 136)

4.3.1 Concepções

Para Costa (2003), há um processo de construção de espaço público no País pelo menos da década de 80. Trabalhando a partir dessa premissa apresenta uma síntese das quatro possibilidades conceituais distintas para a categoria espaço público⁴⁴, indicando aspectos peculiares do modelo discursivo de Habermas:

- Para a sociologia de massas, a esfera pública corresponde fundamentalmente ao espaço controlado pelos meios de comunicação+ (COSTA, 2003, p. 03).

44 O autor baseia-se nos três modelos apresentados por Benhabib (1993): o primeiro de inspiração republicana, para o qual a referência é Hanna Arendt; o modelo liberal, marcado por sua feição legalista; e o modelo discursivo, amparado no trabalho de Jürgen Habermas. Costa (2003) propõe modificações à classificação de Benhabib, considerando quatro concepções distintas de espaço público ou esfera pública: o modelo de sociedade de massas, o modelo republicano, o modelo pluralista (ao invés de liberal) e o modelo discursivo.

ista, a esfera pública representa o espaço de ação onde os atores coletivos disputam visibilidade e influência, além de arena onde os atores políticos buscam conquistar o apoio plebiscitário dos cidadãos+(COSTA, 2003, p. 03).

- Na concepção republicana, o espaço público não representa mais o campo de disputa por posições de poder como na concepção pluralista (...), mas torna-se arena de auto-organização da sociedade como comunidade política de iguais+ (Apud COSTA, 2003, p. 03). Para os republicanos, vida social e vida política não são planos diferentes.
- O modelo discursivo de espaço público, como formulado por Habermas, dialoga criticamente com as três concepções. Reconhece a centralidade das mídias nas sociedades contemporâneas, mas afirma que além do espaço público controlado pelos oligopólios da comunicação de massa, há outras estruturas comunicativas que envolvem o cotidiano dos atores.

Além das disputas pelas atenções públicas, Habermas ampliaria, portanto, o conceito quando afirma que cruzam na esfera pública (política) pelo menos dois processos simultâneos. Junto ao uso manipulativo do poder da mídia para obtenção de lealdade das massas, geração de demanda e compliance frente ao imperativo sistêmico, verifica-se a geração comunicativa do poder legítimo+ (COSTA, 1995, p. 68)

Segundo Habermas, a existência de uma concorrência pública entre os diferentes grupos organizados pela realização de seus interesses, apontada pelos

dimensão mais visível das disputas políticas. Para ele, deve-se enfatizar a participação dos cidadãos nas esferas públicas, permitindo a renovação da prática social. A análise deve ser centrada, portanto, tanto nos fóruns institucionais quanto nos fóruns extra-institucionais.

É na esfera pública que os diferentes grupos constitutivos de uma sociedade múltipla e diversa partilham argumentos, formulam consensos e constroem problemas e soluções comuns. A esfera pública conforma, portanto, o contexto público comunicativo, no qual os membros de uma comunidade política plural constituem as condições de possibilidade de convivência e tolerância mútua, além dos acordos em torno das regras que devem reger a vida comum. (HABERMAS, 1996, não paginado)

Em relação à concepção republicana, Habermas argumenta que a participação restrita voltada apenas para a seleção das lideranças por meio do voto da maioria não convence porque as elites políticas isoladamente não conseguem alcançar resultados racionais que tenham abrangência em toda a coletividade.

Reconhecendo os problemas de concepção de uma esfera pública política com características discursivas para descrever a realidade das experiências municipais, o conceito é tomado como uma referência. Não se perde de vista, no entanto, seu caráter normativo ou seu significado como utopia desejável e possível.

As contribuições de Habermas a esta pesquisa não estão relacionadas às formulações iniciais apresentadas em seu estudo clássico (mudança estrutural da esfera pública, sua tese de pós-doutorado escrita entre 1959 e 1961), mas em suas contribuições mais recentes.

Foram buscados também outros autores que, dentro do marco teórico da %redescoberta+da sociedade civil, consideram a possibilidade de uma esfera pública

Costa (1994, 1995, 1997, 2003); Avritzer (1996); Benevides (1994); Cunil Grau (2003); Dias (2002); Faria (1996); Fedozzi (1999); Jacobil (1990, 1996, 2003); Moura (1997); Salgado (1992); Spink; Caccia Bava , Paulics (Orgn.); Teles (1994); entre outros.

Nesta tese, é considerada a possibilidade de existência de esfera pública que ultrapassa à ~~total~~ manipulação+, identificada exclusivamente pela característica mercadológica desse espaço, descartando sua função como base de legitimação da ordem política.

Interessa mais a esfera pública habermasiana, concebida como uma ~~caixa~~ de ressonância+ dos problemas que devem ser trabalhados pelo sistema político do que aquela proposta pelo modelo pluralista que funcionaria como ~~um~~ mercado de opiniões no qual os diferentes interesses organizados se encontram em permanente concorrência por um recurso escasso: a atenção pública+(COSTA, 1997, p. 180).

A esfera pública é um sistema de alarmes com sensores que, embora não especializados, são sensíveis a toda a sociedade. Nesse sentido, ela deve ampliar a pressão dos problemas, não apenas detectá-los e identificá-los, dotá-los de soluções possíveis e dramatizá-los de um tal modo que eles sejam assumidos e tratados pelos complexos parlamentares. (HABERMAS, 1996, p.45)

Paralelamente ao número significativo de prefeituras que utilizam instrumentos para a participação na gestão pública, estabelecendo uma nova relação entre o Poder Público e os cidadãos, há também o papel dos movimentos sociais e das associações civis na integração dos cidadãos nos processos de tomada de decisão e no controle da gestão pública.

servadas nas experiências municipais surgem da interação entre as mudanças institucionais e aquelas ocorridas no nível societário.

As experiências municipais e suas propostas de compartilhamento de gestão, envolvendo inclusive deliberações, são abordadas, aqui, extrapolando-se concepções ortodoxas de espaço público. A caixa de ressonância ou a visão idealista de um lugar à parte são substituídos pela possibilidade de construção de nova (s) esfera (s) pública (s) ampliadas/diversificadas sob a forma de debates que confrontam os diversos interesses dos atores envolvidos.

Espaços públicos são canais de comunicação abertos à discussão das necessidades e demandas dos cidadãos e também à interlocução com a administração municipal e seu projeto de uma política municipal de caráter democrático na qual governados e governantes dialogam e cooperam na gestão da coisa pública.

São os espaços que possibilitam, de forma mais direta e cotidiana, o contato entre os cidadãos e as instituições públicas de forma que estas considerem os interesses e as concepções político-sociais daqueles.

Listos nas experiências municipais como componentes de um campo de relações e interações de sujeitos, esses espaços extrapolam aqueles que se tornaram institucionalizados sob a forma de parlamentos distanciados da esfera civil.

A referência é a participação cidadã⁴⁵ como aquela que surge na interação entre o Estado e a sociedade. Trata-se de processo que necessita de novos procedimentos/instrumentos que a contemplem como um processo continuado de democratização da vida municipal, como forma de intervenção na vida pública e método de governo centrado na institucionalização das relações entre governo e governado. (JACOB, 1990)

A participação na esfera pública está relacionada à dimensão da cidadania. Para Jacobi (2003, p. 10), isso inclui a participação ativa no processo político (as responsabilidades da cidadania) e nos aspectos simbólicos e éticos apoiados em fatores subjetivos que conferem um sentido de identidade e pertencimento.

Para alcançar essas dimensões, a participação pressupõe a presença simultânea de duas condições: um conjunto de cidadãos, entidades ou movimentos sociais dispostos participar e canais de participação próprios do Estado por constituírem espaços criados por ele para servir de ponte com a sociedade (DANIEL, 1994).

Apesar de ser uma construção coletiva . governo e cidadão . a participação requer um esforço por parte da Administração em desenvolver um trabalho educativo que de fato possibilite à população apropriar-se das formas de funcionamento da máquina administrativa.

45 Para Cunill (1991), há dois elementos-chave no conceito de participação: intervenção no curso de uma atividade pública e expressão de interesses sociais. Em relação ao primeiro elemento, a autora esclarece que não devem ser consideradas participação cidadã: a participação social, na qual os indivíduos forma parte de Estado (pode ser considerada participação cidadã apenas quando estabelece uma relação expressa com a atividade pública, que, por sua vez, transcenda a obetenção de recursos); a participação comunitária porque, ainda que existam relações com o Estado, as mesmas são de caráter assistencial; as experiências autônomas da sociedade civil que, por definição, implicam a intervenção de um só sujeito social (a autonomia restringe a interação de dois sujeitos).

mentos das teorias educativas de participação⁴⁶. O exercício continuado da atividade política desenvolve a capacidade e responsabilidade dos cidadãos. Aptos a compor esferas públicas de decisões, reputam como indispensável a criação de mecanismos institucionais de participação nas decisões políticas.

É fundamental a presença do governo no campo pedagógico e também na promoção/fortalecimento de canais de comunicação entre o Poder público e a sociedade.

Para Pontual (1994), sem essa ação educativa intencionada, espaços com propósito de intercâmbio entre os atores locais podem simplesmente reproduzir o fisiologismo, clientelismo e outras velhas práticas.

A participação envolve uma transferência ou compartilhamento do poder, um conjunto de ações que possibilitam a execução das políticas pela otimização de recursos e maior transparência; e a definição como conteúdo da gestão de propósitos como impactos redistributivos, melhoria da qualidade de vida e promoção de uma justiça social.

4.4.1 E o que não é?

O município pode transformar-se em grande agente de justiça social ao identificar as principais ações redistributivas que dependem de soluções locais e ao permitir uma democratização das decisões, já que o cidadão pode intervir com muito mais clareza e facilidade em assuntos dos quais tem conhecimento direto. (DOWBOR, 1994, p. 117)

46 Jean-Jacques Rousseau, para o qual não cabe nenhum tipo de representação: o cidadão só é livre se participar diretamente na elaboração das leis que regulamentam a vivência coletiva e Stuart Mill, que defende o governo representativo, mas considera que as instituições representativas devem estar organizadas para ampliar as oportunidades de participação nas esferas públicas. São os mais expressivos formuladores das teorias educativas

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

o conceito de participação não deve ser distanciado de sua origem moderna. Participação não é demanda popular (reunião para reivindicar, para pressionar) e não é proposição de realização, geralmente traduzida pelo trabalho popular coletivo (mutirão). Vejamos os argumentos irrepreensíveis de Marilena Chauí (1989):

[...] a participação de uma ação coletiva pela qual um bem para a coletividade se realiza não é a intervenção contínua do cotidiano, não é a demanda, a pressão [...] É intenção periódica, refletida e constante nas decisões políticas. O direito de tomar as decisões políticas, de definir diretrizes políticas e torná-las práticas sociais efetivas, isso é a participação [...] (CHAUÍ, 1989, s.p.)

4.5 Comunicação Governamental: Construindo um Conceito

4.5.1 Comunicação... O que é.

Do latim *communicare*. Significa trocar opiniões, partilhar, tornar comum, conferenciar.

Palavra de definição aparentemente simples, mas que constitui um dos conceitos de menor consenso. Não é nada recente como objeto de investigação. Afinal, o que fazia Aristóteles quando criou, no século III a.C., seu modelo clássico tricotômico . fonte>mensagem>receptor . que vigorou ao longo do tempo ou ainda perdura conforme o *phar* e a ocasião?

Paradigmas, teorias, modelos constitutivos do campo comunicação denotam as oscilações do pensamento comunicacional, que adquire visibilidade e maior consistência a partir do desenvolvimento dos meios de comunicação de massa, das práticas profissionais, da diversidade de especializações oferecidas pelo sistema universitário, da produção acadêmica na área.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

lo, continuidade e reestruturação, saltos e avanços acontecem, mas a dinâmica das reflexões não elimina a influência dos seus paradigmas fundadores (MATTOS, 2003). É possível uma periodização, estruturado em cinco fases superpostas:

1. Hegemonia da sociologia empírica norte americana (anos 40/60);
2. Coexistência do Funcionalismo, Escola de Frankfurt e Abordagem latino-americana (anos 70);
3. Revisão dos paradigmas clássicos e diversificação das perspectivas de análises da comunicação (anos 80);
4. Emergência do movimento de transdisciplinarização dos saberes especializados (anos 80 e 90);
5. Em busca da classificação, legitimação e autonomia do campo teórico e epistemológico da comunicação (a partir dos anos 90) (MATTOS, 2003, n.p.)

Na América Latina, o Brasil e a Argentina foram pioneiros nos estudos sistemáticos de comunicação na década de 30. Entre as décadas de 50 e 60 triplica o número de escolas e centros de pesquisas em comunicação. O Centro Internacional de Estudos Superiores de Comunicação (CIESPAL), com sede em Quito (Equador), por exemplo, surge na década de 60 e por anos foi o principal centro de formação profissional.

Marcada pelo paradigma funcionalista, a fase inicial do CIESPAL produz estudos referentes à comunicação e à modernidade, ao rádio e à tele-educação, à difusão de novas tecnologias para o meio rural baseando-se nos modelos de Lasswell, Lazarsfeld e Schramm⁴⁷.

A Teoria Crítica, voltada principalmente à indústria cultural e à manipulação, chegou à Venezuela nos anos 60. Predominando nos anos 70, denunciava a

47 Harold Dwight Lasswell (1902-1978): Cientista político americano, estudou a propaganda como técnica de guerra; Paul Felix Lazarsfeld (1901-1976): Sociólogo e educador austríaco pesquisou comunicação e propaganda, principalmente radiofônica (pesquisa quantitativa de audiência);

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

ção das multinacionais e a dependência econômica e cultural. Pesquisas funcionalistas relacionadas às políticas de comunicação nacionais e internacionais também fizeram parte desse momento.

No período seguinte, os estudos de comunicação voltaram-se para as questões políticas, ideológicas e educacionais da comunicação social na América Latina em meados dos anos 70 e início dos anos 80. (TRIGUEIRO 2001)

São marcos desse movimento o artigo *Adeus Aristóteles: comunicação horizontal*, de Luís Ramiro Beltrán, que é seguido pelas publicações sobre comunicação e educação de Paulo Freire, pelos informativos da Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação (NOMIC) em 1977, e pelo relatório Sean Mac Bride de 1983.

Buscava-se, então, um paradigma latino-americano da comunicação e de informação que fosse capaz de estabelecer relações sociais comprometidas com a realidade dos chamados *países em desenvolvimento*.

Em pleno processo de abertura no Brasil, as organizações políticas de esquerda, os movimentos populares contra o analfabetismo, a miséria causada pelo capital imperialista, *promovem debates e manifestações nas ruas*.

O cenário para mudanças, inclusive dos rumos nos estudos de comunicação, fica completo com o surgimento da *Teologia da Libertação* do segmento progressista da Igreja Católica.

O modelo de comunicação horizontal, participativa, dialógica e comunitária estabelece que o acesso à comunicação e à informação para todos é uma pré-

central da comunicação horizontal, possibilitando a interação democrática, e a participação permitirá a interação de todos os seus participantes na emissão e recepção da mensagem (BELTRÁN, 1981).

Baseado no tripé: conscientização, organização e transformação, a Nomic elaborou um modelo de comunicação libertadora não para fazer oposição às mídias, mas para criar canais alternativos de comunicação regional e local.

Trata-se de um paradigma de comunicação comunitária que fortalece a função educativa e de ações organizadoras das classes subalternas+ (TRIGUEIRO, 2001, não paginado).

Nos anos 80 e 90, o tema central dos estudos de comunicação passou a ser as mediações na recepção midiática. O sujeito da recepção passa a ser observado pelos investigadores como agente ativo no processo de comunicação. As reflexões caminham para a análise das trocas simbólicas entre emissor e receptor e suas complexas mediações na recepção.

Descarta-se a teoria da manipulação pela mídia, considerando-se a capacidade de reação e crítica do receptor, sendo o processo de recepção interativo. A participação dos atores sociais no processo de comunicação extrapola os consagrados modelos . linear/condutista:

Parto do princípio de que a recepção não é somente uma etapa no interior do processo de comunicação, um momento separável, em termos de disciplina, de metodologia, mas uma espécie de outro lugar, o de rever e repensar o processo inteiro da comunicação (MARTIN-BARBERÓ, 1995, p. 40).

é citado, aqui, por seu modelo de multimediasções que operacionaliza metodologicamente o conceito de mediações indicado por Barbero. O autor assinala que a mediação não é um objeto de observação, que se pode contemplar, mas um processo estruturante, mais complexo, difuso, diferente da soma de seus componentes+ (ARAÚJO, 2002, p.256). Para ele, as mediações⁴⁸ que permitem ao investigador compreender as relações da mídia com a recepção.

Enxergar a comunicação como uma necessidade inerente a todo ser humano e vital em relação à convivência e à reprodução do grupo significa muito pouco há muito tempo. Comunicação na vida social contemporânea extrapola a comunicação presencial e interpessoal, matriz do processo de relações sociais, à medida que recebe o concurso da técnica, chegando ao que se denomina como a fase da comunicação coletiva+ (SOUSA, 1998, p. 40)

Viver e conviver significam, hoje, inserir-se duplamente no processo de comunicação, pois, além daquela interpessoal, característica e potencializada nos lugares particulares, há a mediática, que propicia a possibilidade de vivenciar o mundo como unidade. As menores cidades tornaram-se um conjunto de locais e convivências que precisam de vias que as restabeleçam como unidade.

Talvez o que possa ser apontado como marca comum das duas modalidades seja a necessidade de interação, de troca derivada dos lugares de convivência, de estar junto, de pertencer, seja por relações interpessoais seja por meio de

48 A recepção das mídias não acontece da mesma maneira. As intenções, as situações e os meios são diferentes (TRIGUEIRO, 2001). Orozco define: Mediações individuais, experiências de cada um como sujeito; Mediações institucionais, são as participações nas várias organizações (família, escola, trabalho, igreja, sindicato, participação política); Mediações situacionais, cada ambiente, cada espaço cria uma determinada situação de recepção; Mediações referenciais, identificação pessoal no contexto social do sujeito receptor (faixa etária, grau de escolaridade, classe sócio-econômica); Mediações tecnológicas, conforme o meio tecnológico+ realiza-se a recepção (um filme num aparelho de TV comum não é visto/recebido+da forma que o que vem por meio de um aparelho de TV sofisticado).

exemplo, com os quais as pessoas estabelecem relações supletivas ou substitutivas à ausência do lugar do relacional concreto.

É justamente aí que a comunicação é relacionada com diferentes mediações sociais culturais e não confinada à sua ligação imediata à exposição e uso dos diferentes mídias. Essas discussões são promovidas no campo da recepção mediática como novos modos de se referenciar as práticas de recepção, o que não significa resumi-la à relação com a mídia.

Recepção, assim restrita à relação com a mídia, reforçaria a noção de receptor enquanto sujeito mercado e não sujeito . ator social. Seria compreender a recepção, e, portanto a comunicação, como determinada a partir da técnica, quando esta de fato não tem por si só autonomia na vida social, ela também é componente de um processo de relações sociais e culturais mais complexas. (SOUSA, 1998, p.41)⁴⁹

Os paradigmas predominantes e seus usos nas pesquisas demonstram, enfim, que o pensamento comunicacional reflete a sociedade . sua organização e reorganização, suas temporalidades, suas fragmentações, suas práticas de apropriação dos produtos sociais, seus modelos de juntarem-se pessoas, além, evidentemente, dos seus processos de produção.

Apresentado rapidamente, é esse panorama que orienta habitualmente a pesquisa em comunicação. Emblemático da dificuldade na busca de caminhos teórico-metodológicos para esta investigação com objetivos similares e tantas

49 Segundo o autor, %Os estudos culturais podem ser tidos como uma das pistas mais intensamente trilhadas nos dias atuais para análise das práticas de recepção exatamente pelo olhar ressignificado com que propõe abordar a temática+, embora muitas vezes sejam chamadas de teoria da mediação,+ num uso nem sempre aprofundado do que se estende por mediação+(SOUSA, 1998, p. 45).

de uma síntese que se consolida, conforme Martín-

Harbero:

A comunicação é questão de sujeitos, de atores e não só de aparatos e de estruturas; comunicação é questão de cultura, culturas e não só ideologia, a comunicação é questão de produção e não só de reprodução (SOUSA, 1998, p.46).

4.5.2 Em Resumo...

Finalizando o que se chamou de *argumentos*, democracia e poder local são estudados há mais de duas décadas. A descentralização político-administrativa do governo federal para os estados e sobretudo para os municípios fizeram acontecer em várias localidades um processo de descentralização do poder no qual a participação da população na gestão pública foi bastante significativa (DANIEL, 1994).

Tendo como pressuposto uma população de cidadãos que se torna ativa, estes teriam passado a contribuir não só como eleitores, mas também como participantes gestores das políticas dos governos municipais.

Amiúde essa participação é questionada. *Nossa* herança de relações sociais hierárquicas gerou um espaço público confinado e um Estado patrimonialista que compõem com a *apatia* cívica da população. Clientelismo e patrimonialismo são identificados por pesquisadores que os analisam tendo como foco tanto questões empíricas quanto teóricas.

Os estudiosos reconhecem, entretanto, que no Brasil surgiram paradoxalmente experiências *de peso* no que se refere à participação no governo

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

de novas práticas do poder público (perspectiva institucional) ou do plano societário por meio dos movimentos sociais e de associações civis que representam as mudanças no perfil da sociedade nas últimas três décadas (perspectiva societária).

Ambas as abordagens são incompletas. O institucionalismo foca instituições políticas formais reduzindo a condição do cidadão a de simples eleitor⁵⁰. Por sua vez, as teorias da sociedade civil não reconhecem em suas investigações que novas formas de articulação com a sociedade civil podem colaborar com as mudanças políticas e com a renovação institucional.

Essas concepções não são excludentes, mas complementares

[...] a qualidade da democracia pode ser medida a partir do nível de participação política encontrada em cada sociedade [...] Os mecanismos representativos do Estado, por sua vez, somente observarão legitimidade quando forem capazes de absorver os anseios populares e puderem ser controlados pelos cidadãos [...] líderes e representantes não são excluídos do processo de decisão política (em uma visão participativa da democracia), o que implica em dizer que o relacionamento entre as elites políticas e os cidadãos participantes será crucial para apreender os efeitos da participação sobre resultados políticos concretos. (DIAS, 2002, p. 82)

A dinâmica da política democrática desenvolve-se, portanto, em contexto de conflito e os interesses a serem protegidos e terem o respaldo das instituições democráticas são identificados e balizados pela correlação de forças das

50 O institucionalismo (apoiado na escolha racional) é complementado pela pesquisa adotada por Przeworski, Stokes e Manim, que aplica a relação %agent-principal+ para demonstrar como eleitores interagem com seus representantes políticos. Eles reduzem as possibilidades de papéis políticos que os cidadãos podem desempenhar para apenas uma: %de eleitor+(WAMPLER; AVRITZER, 2004, p.214)

processo. Estes públicos participativos⁵¹ envolvem-se em debate, negociação, promoção de espaços democráticos, que representam as ferramentas conceituais e as estratégias políticas empregadas pelos setores democráticos e reformistas do Brasil.

Esse movimento gera um esforço para instituir espaços de interação e protagonismo dos cidadãos buscando inclusive sua capacitação para que estes possam propor, acompanhar e fiscalizar o governo na perspectiva da co-responsabilidade.

A participação é, portanto, uma intervenção refletida e constante na definição e implantação de políticas públicas. A inovação é representada por mudanças na relação entre o poder estatal municipal e a sociedade civil, resultando na constituição de arenas nas quais são apresentadas alternativas de complementação de representação política.

As novas administrações municipais necessitam de métodos inovadores e requerem mesmo uma nova concepção de reforma do Estado, em nível local, que inclua novos atores, até então excluídos. Destes, serão incorporadas demandas de forma a eliminar as dissonâncias que envolvem o Estado e os cidadãos.

Até aqui foi revelado parte do caminho percorrido para a formulação de uma forma de análise da comunicação governamental nas experiências municipais. Buscou-se um instrumental facilitador da construção de referências para políticas

51 Há autores que analisam a democratização no Brasil e a construção de práticas democráticas buscando remediar as limitações das teorias da sociedade civil e da teoria constitucional. Para isso introduzem o conceito de Públicos Participativos que compreende cidadãos organizados que buscam superar a exclusão social e política por meio de deliberação pública, promoção da transparência e responsabilização (accountability) e da implementação de suas preferências políticas (WAMPLER; AVRITIZER, 2004, p. 215).

participativa na esfera local de governo. A tentativa foi
manejar e produzir conhecimento na obtenção de uma base científica para
mudanças na comunicação governamental em nível municipal.

4.5.3 Por uma Comunicação Governamental Inovadora

Reconhecendo-se a existência de uma sociedade que não rompe
fundamentalmente com uma atitude passiva, impulsionar processos comunicativos
entre governo municipal e cidadãos significa romper com estruturas patrimonialistas
ainda persistentes.

Os espaços públicos retratam o processo de aprendizado de novas relações
de poder envolvendo a população e, sobretudo, os setores organizados e suas
lideranças, as autoridades municipais, os vereadores, além da burocracia
responsável pela programação e orientação às ações governamentais.

O estabelecimento de redes democráticas de comunicação propiciando a
participação de diferentes grupos nos mecanismos decisórios não é tarefa trivial.
Canclini ilustra essa dificuldade:

*Em que lugar e quem pode tomar decisões quando uma campanha eleitoral custa
milhões de dólares e a imagem dos candidatos não se baseia em programas
(CANCLINI, 1995, p. 241).*

A existência de canais institucionalizados de comunicação entre o Estado e a
sociedade civil é a principal medida para a eficácia da participação. Por eles, é
possível verificar-se até que ponto demandas se transformam em políticas públicas;

mento/participação como instrumento de planejamento e gestão; e os indivíduos, inseridos no sistema representativo, têm capacidade de influenciar as decisões políticas de seus representantes.

No contexto das inovações de gestão pública municipal, a comunicação governamental está relacionada com a construção de espaços públicos para a participação na gestão do município e não só para o debate amplo de temas que tradicionalmente não são incluídos nas agendas públicas.

O espaço local constitui campo de disputa e, muito além dos debates originados pela mídia, procurou-se identificar a viabilização de espaços capazes de promover uma nova esfera pública⁵² como âmbito de participação.

Em consonância com a hipótese que orienta esta tese, o objetivo foi identificar o(s) espaço(s) público(s) a partir dos seus campos constitutivos, ou seja, os demais lugares+ de comunicação, além da mídia. Eles caracterizam a existência de um conjunto diversificado de estruturas comunicativas e, conseqüentemente, uma série de processos sociais de recepção e elaboração de discursos.

Por mecanismos como a participação, as decisões não estariam confinadas às assembleias políticas organizadas periodicamente . um espaço de discussão pública sem público (GOMES, 2003), mas no encontro conflitivo entre a esfera política (do poder político) e a esfera civil (os que têm direito).

52 Para Gomes (1999), a esfera pública é aquela na qual ocorre o debate público enquanto as mídias seriam a esfera de visibilidade do debate de temas originados na opinião pública no campo político ou nas próprias mídias [...] A partir de conhecimento, informações, interesse e competência receptiva, o público poderia fazer uma edição própria das mensagens das mídias [...] A esfera de visibilidade pública midiática pode ser editada e vivenciada como autêntica esfera pública, o que não significa que ela de fato seja editada e vivenciada pela maioria das pessoas (p. 113).

Nesta Pesquisa, a proposta é avançar em relação ao conceito de comunicação de governo⁵³ em seu caráter instrumental de explicar ao cidadão a linguagem complexa da democracia (direitos e deveres).

As inovações democráticas são analisadas sob a perspectiva das iniciativas de comunicação que possibilitam o acesso e a apropriação do funcionamento da Administração Municipal, subsidiando essas novas formas de gestão.

Os capítulos anteriores compõem o cenário, as idéias e as reflexões que se tornaram mediadores desta tese. Apresentá-los teve como objetivo tornar visível ao leitor o percurso deste trabalho demonstrando seu significado na decisão de buscar uma forma de conhecer a comunicação governamental nas experiências municipais.

Até aqui foram expostos, enfim, componentes metodológicos determinantes na definição do método de pesquisa para a construção da matriz de análise e para a proposta que resulta dela.

A vontade foi demonstrar o caminho da busca por uma forma de investigar a comunicação como espaço público, redefinido pelos modos de tomada de decisões do Poder Público (Executivo municipal).

Mais do que saber como o governo e os cidadãos podem conhecer e dominar situações, o esforço é para compreender como se dá a comunicação entre eles quando são institucionalizadas propostas que não se referem ao cidadão como alvo/cliente ou apenas como avaliador de resultados/ consumidor de visibilidades.

53 Para Matos (2003, p. 06): A omnipresença das mídias em tempo real e os mecanismos de sondagem parecem ter dado conta de toda a realidade. No entanto, não diminui o abismo entre o círculo de tomada de decisões políticas e o homem comum [...] A espetacularização da política trouxe uma cultura política esterilizada, banalizada e superficial. esses feitos negativos são acentuados em países com baixos níveis educacionais e de consciência política.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

entre as propostas que formalizam a administração participativa com o conceito de comunicação como espaço público de discussão de temas de interesse público envolvendo o Poder Público municipal e a participação ativa da sociedade representada pelos mais diversos segmentos?

Existiria uma prática concreta promotora de cultura de direitos (o direito a ter direito) e, entre eles, o direito de ser co-participante da gestão da cidade?

5.1 A Guisa de Introdução

Os municípios fazem parte do novo cenário construído por processos globalizados de consumo, mas também são identificados como comunidades de pertencimento (GARCIA CANCLINI, 1996) para as quais a comunicação pode agregar especificidades:

[...] na experiência comunicacional intervêm processos de interlocução e de interação que criam, alimentam e reestabelecem os laços sociais e a sociabilidade entre os indivíduos e grupos sociais que partilham os mesmos quadros de experiência e identificam as mesmas ressonâncias históricas de um passado comum (RODRIGUES, 1994, p.45).

O próprio Habermas reconhece, em sua revisão da obra *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, que foi reducionista em seu diagnóstico de uma evolução linear de um público politicamente ativo e um público privatista de uma racionalização da cultura a um consumo da cultura.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

que uma descrição e uma análise realista desse espaço público pelo poder interdita a introdução de julgamentos de valor incontrolados; mas ela deve-se operar não mais ao preço de uma redução de diferenças empíricas importantes. É por essa razão que eu distingi entre, de uma parte, as funções críticas dos processos comunicacionais auto-regulados, sustentado por instituições interdependentes horizontalmente, de natureza mais inclusiva e de forma mais ou menos discursiva; e de outra parte, aquelas funções de influência sobre as decisões dos consumidores, dos eleitores e dos clientes das administrações, saídos de organizações que intervêm em um espaço público dominado pelas mídias de massa a fim de mobilizar o poder de compra, a lealdade ou a boa conduta (HABERMAS, 1999, p. 16).

A ambivalência do processo comunicativo como um todo impede que a esfera pública contemporânea seja assim dicotomizada. Entretanto, como acertadamente argumenta Wilson Gomes (1988), as discussões sobre esse problema e a solução fornecida a ele não se distanciam significativamente das reflexões realizadas por Jürgen Habermas em sua obra.

Tendo como objetivo responder *quais* as chances reais da esfera política, garantida da democracia, em face da cena política contemporânea, quase integralmente midiática, portanto seguindo a lógica do espetáculo?+(GOMES, 1988, p. 01), Wilson Gomes apresenta uma série de contribuições.

Entre elas estão as apresentadas como conseqüência da autonomia entre dois movimentos conceituais: os estudos de sistema do governo, que se voltam para a chamada democracia deliberativa, e a pesquisa nos campos da Sociologia e da Comunicação Política.

Enquanto a Sociologia insiste na discursividade democrática e foca a esfera pública como esfera argumentativa, a investigação da Comunicação Política é sobre a *gramática*+da política contemporânea em sua relação com a lógica dominante nas mídias.

de acumular informações sobre o modo midiático ou espetacular de funcionamento dessa prática, não pôde evitar o questionamento: %o que terá acontecido em nossa época, ou seja, em tempos de política midiática, com as esferas deliberativas do tipo argumentativas que são próprias da democracia+ GOMES (1988, p. 02)

A relação desta tese com a formulação de políticas de comunicação governamental não permite separar os quadros conceituais dos dois endereços de pesquisa.

Sob esta perspectiva, a esfera do debate público e cena pública⁵⁴ compõem propostas para a ampliação das formas de participar; para a eliminação ou minimização da ênfase na diferença dos conhecimentos científicos e técnicos entre administração e cidadãos, que possam anular a participação dos diversos segmentos da sociedade; para promover a inserção de atores sociais nos espaços de negociação de políticas públicas.

As políticas públicas de comunicação devem, portanto, assegurar aos cidadãos o acesso/acessibilidade aos espaços de discussão/decisão, seja por meios de comunicação, informações e serviços básicos de comunicação, seja pela liberdade de expressão.

54 O trabalho de Gomes (1998) é esclarecedor em relação aos conflitos conceituais sobre esfera política pública e esfera de visibilidade política. Ainda que não caiba a inserção de toda a reflexão do autor, a referência aos dois sentidos da expressão esfera pública é por demais pertinente para esta construção. %o primeiro fenômeno a que me refiro é aquele âmbito da publicidade social que podemos nomear esfera de visibilidade públicaq é a cena ou prosclênio social, aquela dimensão da vida social (política ou civil diriam os antigos) que é visível, acessível, disponível a conhecimento e domínio públicos [...] A esfera (da visibilidade) pública responde a demandas de sociabilidade e comunicação. Numa democracia de massa, não há como estabelecer consensos, reconhecer as questões relativas ao bem comum e as posições em disputa eleitoral sem que se passe por um tal médium essencial de sociabilidade+(GOMES, 1999, p.10).

%o segundo fenômeno que pode muito bem ser chamado esfera públicaq é o âmbito da publicidade social que é convenientemente nomear aqui como esfera de discussão públicaq Nela, se mantém como fundamental a idéia de exposição, visibilidade [...]

O propósito, entretanto, é outro: não se expõe para provocar um mero conhecimento comum que se esgote no ato de saber e gerar sociabilidade, mas, para que, pela matéria em discussão, saibam que há uma disputa e possam nela intervir como participantes [...] +(GOMES, 1999, p.10)

va, a democratização está relacionada aos novos/inovadores padrões de gestão que rompem com antigas relações do Poder Local, e entre as esferas municipal, estadual e federal.

Nesse contexto, que é comunicativo, importa mais pensar a comunicação como intervenção . ação pública (ou privada) de interferência na realidade . do que refletir teoricamente sobre outras questões que a envolvem na contemporaneidade.

Interessam, então, a relação Estado/sociedade pela perspectiva da comunicação, superando a visão técnico-instrumental dos processos comunicativos e a investigação das possibilidades de emergência de esferas públicas surgidas do processo de organização da sociedade.

Se democracia significa tomar a sério o confronto dialético com o poder, é fundamental entender o Estado como criatura da sociedade, não o contrário. Co-gerir o Estado está entre os desafios mais fundantes da democracia, o que supõe cidadania suficiente (DEMO, 2001, p.93-94)

5.1.1 Além da Mídia

Uma dicotomia entre a comunicação de massa e a comunicação social ou comunitária é contra-senso, considerados temas como o papel da sociedade na construção cotidiana da democracia que é um referencial amplo para a inovação democrática.

ão são vistos, aqui, por sua nova dimensão pública.

São procuradas novas possibilidades analíticas além das considerações apocalípticas sobre o poder das mensagens midiáticas.

É principalmente no plano das relações e interesses sociais e na produção, reprodução e reapropriação de negociações dos sentidos da vida, que se considera a possibilidade da comunicação como política pública na esfera municipal de governo.

Nessa perspectiva, comunicação, informação e conhecimento estão ligados por uma circularidade à qual pode ser agregada a cultura, se considerada uma definição operativa, que a concebe como conjunto de processos sociais de produção, circulação e consumo de significações na vida social. (GARCIA CANCLINI, 1997)

A comunicação governamental, e suas implicações para as relações governos-governados, passa necessariamente pela mídia. Amplificar/ potencializar conteúdos constitui parte significativa de suas potencialidades, além de seu poder na produção de bens simbólicos.

A *televisão*, produto do meio de comunicação hegemônico (televisão), aparece na quase totalidade dos lugares e tempos sociais e modifica a sociabilidade, como argumenta Albino Rubim em seu livro *Mídia e Política no Brasil*.

Por outro lado, o mesmo autor, que reconhece a força da mídia ao alterar a relação de comunicação interpessoal, afirma que esse reconhecimento não significa aceitar simplesmente que a política esteja anulada pela lógica do mercado.

cujas contribuições foram significativas para este trabalho, expressa, em suas reflexões mais recentes, uma noção revista de esfera pública. Esta vislumbra novas possibilidades de relações e interações entre a mídia e a sociedade civil, que possibilitariam a formação de uma opinião pública e uma vontade política contra-hegemônica (HABERMAS, 1997).

A comunicação da mídia também tem papel quadro normativo de Habermas. O público disperso pode ser reunido por rede eletrônica e, em momentos oportunizados pelas demais tarefas cotidianas, conseguir estar informado/preparado para discutir, em pequenos círculos privados, a diversidade de temas oferecidos pela mídia de massas.

Quando Habermas reconhece a multiplicidade de esferas públicas. (1997, p.107) quando faz referência a leitores, ouvintes e expectadores singulares e espalhados globalmente, à esfera pública abstrata produzida pela mídia+

A mídia enfrenta um meio social e é neste que se investigam os processos comunicativos que envolvem as instituições e o sistema político como parte da dimensão política, mas, considerando o conjunto de arenas nas quais se destacariam os vários segmentos/públicos da sociedade municipal.

O espaço público não é exclusivamente condicionado e dependente de instituições privadas e regidas pela lógica de mercado, mesmo que a mídia agende os assuntos que pretende serem relevantes ou defina as personalidades prioritárias da política para os quais devem ser construídas as imagens.

ceito de espaço ou esfera pública, originada em Habermas e hoje atualizada até pelo próprio autor, introduz a necessidade de novas reflexões, sejam em relação ao midiático ou às inovações de gestão pública.

Esta tese alerta que ainda existe a *“Braça de Encontro”*, sobretudo, no cenário específico das experiências municipais, mesmo que não seja no sentido literal, na maior parte das vezes.

Busca-se escapar do vínculo ao paradigma difusionista⁵⁵, que teria estabelecido uma primeira relação entre comunicação e políticas públicas, assumindo-se um *“novo modo de enxergar”* as práticas comunicativas na gestão do município.

A idéia da matriz é, portanto, construir um instrumento para *“conhecimento”* da comunicação governamental das inovações de gestão pública. Os pressupostos teóricos metodológicos estão direcionados a uma práxis transformadora da comunicação entre o Poder Público e os cidadãos no nível municipal de governo.

A abordagem proposta e a conseqüente emergência de construção de um *“novo”* olhar sobre as experiências podem subsidiar processos de elaboração, implantação e gestão de políticas de comunicação governamental.

55 A premissa do paradigma difusionista que prevaleceu durante décadas no Brasil (pelo menos até os anos 80 com a emergência dos movimentos sociais) é que há uma relação causal entre comunicação e *“desenvolvimento”*. O modelo teórico que sustenta esse paradigma é a comunicação como moldagem de comportamento. Introduzido no Brasil na década de 1940 pelas missões rurais que percorriam o país (acordo entre os governos americano e brasileiro), suas idéias-força foram legitimadas na década de 50 pela implantação do Ponto IV . Plano do presidente Henry Truman, voltado para os países do Terceiro Mundo, no qual as técnicas de comunicação eram consideradas fundamentais *“na luta contra os desequilíbrios sociais”*. Na década de 60, houve um questionamento em relação ao difusionismo em função do movimento contra o imperialismo americano, mas, na década seguinte ele consolida-se sob o regimento militar, quando se passou a acreditar que o *“subdesenvolvimento”* era produto da falta de educação e de informação da população (ARAÚJO; apud MOTTA, 2002).

nto de Análise

Tendo por objetivo fornecer referência para políticas de comunicação⁵⁶ na esfera municipal de governo, o desafio está em perceber a prática comunicativa além da evidência dos meios de comunicação. ARAÚJO (apud MOTTA, 2002, p. 233)

Este trabalho pretende subsidiar a comunicação governamental, concebendo-a como componente da intervenção do Poder Público Municipal, especificamente da Prefeitura para a implantação da Administração Participativa.

Provavelmente uma das causas para que sob a rubrica Comunicação Pública apareçam tantas posições, relações e concepções diferentes se deve ao pouco conhecimento em relação à comunicação realizada no espaço público democratizado nos municípios brasileiros. Seguem algumas delas:

- Discussão pública de temas de interesse público;
- Capacidade de promover o exercício da cidadania;
- Fim da censura e liberdade da mídia;
- Políticas de comunicação e estratégias de divulgação científica no processo de popularização da ciência para democratização do conhecimento e o exercício da cidadania;
- Acesso à informação e à comunicação comunitária como um direito do cidadão (a comunicação desenvolvida no contexto dos movimentos sociais);
- Resgate das fontes para a história do cotidiano e o acesso às mesmas como direito constitucional de todos os cidadãos à memória;
- O paradoxo da sociedade tecnológica global e da sociedade de informação (há informação, mas não há conhecimento) que registra a perda da sociabilidade, de espaços comunitários e espaço público;
- Comunicação pública e governamental; comunicação pública e terceiro setor;
- Publicidade como instrumento de comunicação aliado ao cidadão (promoção do consumo e usufruto do serviço público);

56 Para Iniciar essa discussão, é interessante observar a associação feita por Sérgio Capparelli (apud Rebouças, 2003) (não paginado): Para descrever esse tipo de estudo, não raro com um conteúdo fortemente ideologizado, poderíamos adaptar a conceituação que Teixeira Coelho faz para a política cultural, entendida habitualmente como programa de intervenções realizadas pelo Estado, instituições civis, entidades privadas ou grupos comunitários com o objetivo de satisfazer às necessidades culturais da população e satisfazer o desenvolvimento de suas representações simbólicas. Neste caso, basta substituir o termo cultura por comunicação e temos um conceito de política pública de comunicação.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

o e importância da área de comunicação no processo de fortalecimento da cidadania;

- Transparência (ou falta dela) como possibilidade de fiscalização e de meios para o julgamento de uma ação administrativa;
- Comunicação para a cidadania;
- Questões relacionadas ao desempenho da grande mídia (formas de controle de informação, contradições, responsabilidade social diante do interesse público e do desenvolvimento da cidadania);
- Educomunicação;
- Participação social na comunicação;
- Meios de comunicação e cidadania;
- Liberdade de imprensa;
- Democratização da informação e do conhecimento.

Para Zenor:

[...] as formas de Comunicação Pública se dividem em cinco categorias, todas tendo a informação como objetivo: responder à obrigação que as instituições públicas têm de informar o público; estabelecer uma relação de diálogo de forma a permitir a prestação de serviço ao público; apresentar e promover os serviços da administração; tornar conhecidas as instituições (comunicação externa e interna); e divulgar ações cívicas de interesse geral. A essas cinco modalidades acrescenta-se, atualmente, a comunicação do processo decisório que acompanha a prática política [...]. (ZENOR apud MATOS, 2004, p.118)

Essas categorias não deixam de ser pertinentes. Mas, se encontram enquadradas sob o paradigma informacional, ou seja, a comunicação como um processo de transmissão de mensagens de um emissor para um receptor, provocando efeitos.

A comunicação é concebida, nesta pesquisa, na perspectiva da substituição da gestão tecnoburocrática/monológica pela gestão participativa/dialógica, na qual o processo decisório pertence a diferentes sujeitos sociais. Investiga-se uma intersubjetividade na relação Poder Público-sociedade, que se concretiza quando a

processos de elaboração de políticas públicas que não têm o cidadão como alvo ou cliente.

O direito à comunicação é mais abrangente que o direito à informação, apesar da importância deste para a cidadania. É o caráter intersubjetivo que distingue essa comunicação contrapondo-se à relação informativa. O esquema interpretativo que concebe a comunicação como informação disseminada, desenvolvendo uma cultura política e, como consequência, realizando a cidadania é, no mínimo, simplista.

O propósito, aqui, é delimitar um marco conceitual para analisar processos concretos de intervenção da Administração Municipal e estabelecer a relação entre esse padrão normativo e as práticas comunicativas que ocorrem nas experiências de gestão participativa.

Inovação, participação, espaço público, cidadania, democratização são conceitos que lastreiam a identificação de uma comunicação inovadora que, despida do caráter *“prefeituralizador”*, possa tornar-se instrumento para a administração participativa.

A matriz pretende responder a um conjunto de questões referentes às possibilidades e limitações da comunicação governamental/pública como espaço público de conflito e atuação conjunta entre o governo e os governados.

5.3 Módulos de Análise

5.3.1 Da Interação Poder Público Estatal e Cidadãos

No âmbito da Administração Municipal, a construção da matriz reporta-se à busca de parâmetros para consolidar a comunicação como política para a

compartilhada, ou seja, como ação pública de interferência na realidade.

Reconhecendo-se o caráter principal das experiências municipais na busca por alternativas para superar, ou melhor, minimizar desequilíbrios sociais, o módulo 1 da matriz tem como finalidade conhecer o projeto político da Administração Municipal em relação aos espaços de comunicação entre o governo e os governados.

Em que pesem as desigualdades econômicas e sociais e a batalha cotidiana pela sobrevivência para a maioria da população, concorda-se com Evelina Dagnino (1994) quanto à importância da discussão sobre o autoritarismo social na análise da democracia.

É sob a perspectiva da inovação democrática que a cidadania organiza uma estratégia de construção democrática, de transformação social, relacionando a política à sua dimensão cultural e ampliando seu espaço.

Considerando-se a relação entre a participação e as políticas sociais⁵⁷, as inovações estariam voltadas para dois bens sociais: a redistribuição de renda e a redistribuição de poder. Estas duas redistribuições são muito discutidas e pouco efetivadas. A maioria das políticas sociais acaba permanecendo no plano da demagogia, do controle social. Assim é a questão participativa que pode fornecer outras dimensões para essas ações.

57 Entendida como proposta do Estado, a política social é justamente o esforço planejado para reduzir as desigualdades. De acordo com Demo (2001, p. 07), “[...] nem toda política social é pública. Há e deve haver políticas sociais oriundas da sociedade civil que não são estatais porque, entre outras coisas, podem voltar-se contra o Estado como a política sindical, a política de defesa da cidadania e popular, a política de fomento a formas organizadas de controle do Estado [...]”+

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

sempre que ser %hacados+. Não se pode considerar apenas o caráter virtuoso da sociedade civil no aprofundamento democrático, ou %er+ o Poder Público estatal sob a perspectiva do abandono imediato de seu desenho autoritário, de sua atuação como organismo de defesa da ordem pública e, muito menos, de sua prerrogativa centrada na lógica estatal que concentra o poder de decisão na cúpula.

Deve haver um esforço mútuo de compreensão da perspectiva do outro, das formas de representação do mundo vivido, das maneiras de representar o sistema social, político e econômico no qual estão inseridos. A tarefa é difícil, mas viável, se houver o estabelecimento de uma relação baseada em propósitos comuns e que se refira a uma ação sobre a realidade.

Se, por um lado, Habermas argumenta:

[...] o núcleo institucional da sociedade civil é constituído por esses agrupamentos voluntários fora da esfera do Estado e da economia [...] Eles não pertencem, então, ao sistema administrativo como os partidos políticos fortemente estatizados, mas visam efeitos políticos graças a uma influência pública, seja porque elas participam diretamente da comunicação pública, seja porque elas levam uma contribuição implícita no debate público [...] (HABERMAS, 1999, p. 25-26)

Cumprer alertar que:

Ao contrário do que Habermas propõe, a ilação estratégica, longe de ser empírica, é constitutiva da comunicação humana. Sobretudo para os cientistas sociais, é difícil aceitar que o primeiro impulso na fala seja comunicar, porque sabemos que em sociedade, o contexto do poder é intrínseco, com suas linhas de força, muitas vezes despercebidas como quer Bourdieu em sua crítica à Habermas (DEMO, 2000, p.39).

na política social (DEMO, 2001), o Módulo1 consiste na identificação dos aspectos socioeconômico, assistencial e político presentes no discurso e na prática da proposta de administração participativa.

O binômio %ocupação e renda+ é o primeiro eixo nas iniciativas e dele decorrem também ações como as políticas de saúde, nutrição, saneamento, profissionalização, entre outras.

O eixo da assistência social, também presente no universo empírico das experiências, se refere às assistências, por direito à cidadania, a grupos populacionais que não podem se auto-sustentar como: os idosos, as crianças, os portadores de deficiência, os grupos de risco, etc.

O terceiro eixo, o político, é tomado, aqui, como aquele que dá sentido à política social do ponto de vista dos interessados porque corresponde à conquista da autopromoção e está centrado na participação. É a participação que fornece às políticas públicas sociais outro caráter, devido à comunicação que se estabelece entre os cidadãos e o governo, promovendo espaços públicos nos quais a população pode/deve atuar.

O Módulo 1 da Matriz tem como finalidade conhecer o projeto político da Administração Municipal em relação aos aspectos da comunicação poder estatal-sociedade no contexto da participação cidadã.

Constituem objeto do primeiro módulo o discurso jurídico-institucional e a caracterização dos eixos das políticas sociais no que se refere à comunicação como espaço no qual são discutidas questões de interesse comum, são formadas as opiniões e planejadas as ações.

s da %governança municipal+, um conceito mais amplo que governo por abarcar também a sociedade civil (do cidadão comum às instituições). São material de pesquisa: as leis, regulamentos, comportamentos, sistemas e processos (formais e informais) que delineiam a atuação do governo municipal.

Além da análise documental de todos os instrumentos jurídicos, políticos, institucionais e outros documentos oficiais, a pesquisa de campo conta com observação, entrevistas estruturadas e semi-estruturadas com representantes dos grupos envolvidos.

5.3.2 Da Informação para a Comunicação

No Módulo 2 é investigado o contexto indicativo de possibilidades de sistemas municipais de informação de maneira a permitir a geração de uma capacidade de informação na base da sociedade.

Aqui se assume a informação como conhecimento em ação (WERSIG, 1985). A %escolha+ é devida ao caráter relacional implícito representado pelo envolvimento de atores concretos, de diverso grau de complexidade, em estados acionais voltados ao tratamento de problemas.

Para a análise de contextos comunicativos, os conceitos de informação e comunicação, ambos repletos de ambigüidades são faces da mesma moeda. Ambos estão relacionados às atuais nomenclaturas %sociedade do conhecimento+ e %sociedade da informação+, também possuidoras de significados ambíguos, usualmente tratados como sinônimos e freqüentemente confundidas com a expansão de tecnologias.

tem a própria Internet como elemento que aproxima progressivamente não só os conceitos, mas também seus respectivos campos de investigação.

A existência de um valor da informação partilhado pelos participantes faz parte das condições comunicacionais da transferência da informação. Como um operador de relações a informação indica o momento sobre o qual se instalam as ações de transferência, sob um enfoque pragmático, a partir de condições de produção, geração e uso em ações e práticas nos contextos sociais.

Um texto instigante de Aldo Barreto (1994) aborda essa questão quando discute informação, além das estruturas significantes (estoque), inserindo-a na concepção mais ampla que a dinamiza na perspectiva da transferência e da assimilação. A informação é relacionada à produção de conhecimento e considerada como adequação de um processo de comunicação que se efetiva entre o emissor e o receptor da mensagem.

Sob enfoque inovador o autor concebe a informação também do ponto de vista de sua utilização pelo conjunto da sociedade e não propriamente no deslocamento do foco de quem transmite para quem recebe. Reconhecendo a informação como algo estático, passando a ter significado quando é transmitida, Barreto radicaliza a necessidade de sua circulação sob a forma de mensagem a ser apropriada.

Assim o repositório de informação, resultante de processamento e armazenagem, representa um estoque potencial de conhecimento e é imprescindível

a informação. Mas, para que haja a efetividade do conhecimento, é preciso uma ação de comunicação mutuamente consentida entre a fonte (os estoques de informação) e o receptor.

Ou seja, a produção de estoques orienta-se por uma racionalidade técnica e produtivista enquanto a distribuição ou transferência está condicionada ao contexto e à cognição do receptor. *Todo processo interpretativo supõe um sujeito culturalmente contextualizado* (DEMO, 2000, p. 39).

A informação compreendida como agente mediador exige que se considere não só os aspectos tradicionais da organização e do controle dos estoques de informação, mas também a distribuição e o consumo do que é *produzido*. Isto seria o compromisso direto e final com a produção do conhecimento que permite a ação.

Na Administração Pública a gestão pode ser definida:

[...] como o processo que assegura que as metas de uma organização sejam alcançadas e que os recursos sejam usados efetivamente. A sua tarefa seria certificar-se de que os serviços são prestados de maneira eficiente e efetiva no padrão requisitado. Recomendam que para se ter uma boa gestão em um município, por exemplo, é necessário que as instituições tenham a capacidade de responder às suas responsabilidades públicas efetiva e eficientemente [...] (TEIXEIRA, 2004) (não paginado)

Mais do que a sistematização e mesmo a produção de informações, sobretudo locais, a gestão participativa carece de *informação* adequada, e bem distribuída, constituindo simultaneamente um instrumento de cidadania e de racionalidade do desenvolvimento local (DOWBOR, 2003, p.02).

Esta técnica é dinamizada quando é relacionada à informação. Responsabilização, transparência e acesso a informações públicas estão implícitos no conceito e são relacionados à governabilidade. Esta se apresenta como a capacidade de uma determinada sociedade para enfrentar positivamente os desafios e oportunidades que se apresentam em determinado momento.

Acesso à informação e o direito de acesso ao poder de comunicar fazem parte dessa concepção. A informação sistematizada e sua acessibilidade devem ser tratadas como elemento que agrega valor ao conhecimento incorporado pelas comunidades, potencializando suas ações sobre a realidade, de forma que o cidadão esteja instrumentalizado para participar das decisões relativas à elaboração, à implantação e ao controle de políticas públicas.

O acesso e a acessibilidade⁵⁸ às informações de interesse público subsidiam tecnologias gerenciais capazes de canalizar demandas sociais, permitindo o planejamento, o controle e a coordenação em um contexto não tecnocrático, além de propiciar o ambiente para os conflitos e os consensos. De acordo com Dowbor:

[...] o cidadão informado se torna de repente uma pessoa que pode participar diretamente dos processos de transformação política e social, fazendo os sistemas evoluírem da democracia representativa para a democracia participativa (DOWBOR, 2004, p. 03).

58 Os conceitos de acesso e acessibilidade referem-se respectivamente à possibilidade de consultar ou adquirir informações governamentais e à facilidade com que alguém pode fazer uso dessa possibilidade. A distinção entre acesso e acessibilidade refere-se originalmente à disponibilização eletrônica de informações governamentais. Cf Governments Online International Network. E. democracy on GOL countris, 2001. Disponível em <http://governments.online.org/> Acesso em <http://governments.online.org/>

acompanhamento de gestão é uma forma de complementar a democracia eleitoral pela prática da administração dos negócios públicos, envolvendo a sociedade civil em momentos que não se restringem às eleições.

É, portanto, a informação para todos e não um produto que chegue apenas às esferas superiores, para que, então, as decisões sejam tomadas. O interesse público, como o direito que os cidadãos têm de saber determinadas coisas de seu próprio interesse, relaciona informação com canais de manifestação: o direito de se comunicar.

Para além da abordagem habermasiana da esfera pública como caixa de ressonâncias dos problemas a serem organizados pelo sistema-político, cujo pressuposto é a existência de uma sociedade civil vitalizada, a Matriz dirige-se aos aspectos da informação e comunicação no processo global de implementação das políticas: do planejamento ao acompanhamento, controle e avaliação das ações.

O que nos interessa, portanto, é como transformar a informação em instrumento de promoção de qualidade de vida, de um desenvolvimento sustentável, e de um processo político transparente e participativo [...] A informação, no entanto, é uma construção social, e depende dos atores que a produzem, divulgam e utilizam [...] Em outros termos, tão importante como definir o universo de informações é identificar os atores-chave do processo. (DOWBOR, 2003, p. 08).

Sob esse aspecto é denominado **Sistema de Informações Municipais** a constituição de uma base informativa que permita o dimensionamento dos problemas, a focalização das políticas sociais e o acompanhamento dos resultados.

o de informações referentes à realidade do município e de seus habitantes bem como sua atualização e monitoramento para realização de ações, constitui foco de análise o processo dialogante de captação e devolução dessas informações aos atores e demais cidadãos envolvidos.

Por pesquisa documental e de campo são analisados os processos de produção, da gestão e uso dessas informações para a implementação da administração participativa. O procedimento visa à identificação de como as informações podem promover um conhecimento da realidade. Este deve permitir a elaboração de instrumentos como referencial para articular a ação do poder público, incluindo a adoção de uma pró-atividade na captação de recursos internos e externos.

Essa base informativa deve ser analisada também do ponto de vista de seu uso pela sociedade civil organizada e demais cidadãos como instrumento facilitador da mobilização e da participação da sociedade na gestão dos negócios públicos e no controle das ações governamentais.

Sistemas de Informações Municipais são instrumentos para a gestão compartilhada, relacionando informação à comunicação entre governo e governados na administração municipal. A relação informação-comunicação está também presente em outro instrumento da administração participativa: o planejamento, este também participativo.

No Brasil, o planejamento foi considerado por muito tempo a forma privilegiada de ação do Estado. A lógica estatal é autoritária e tende a pleitear pela centralização do poder de decisão na cúpula.

...a democracia política a partir da existência das liberdades civis, pelo governo representativo, pelo sistema multipartidário e pelo sufrágio universal.

A democracia, entretanto, não pode ficar restrita ao campo político institucional, ela se caracteriza também como proposta de sociabilidade. Isso significa que a demanda dos cidadãos transcendem às reivindicações de acesso à inclusão e o pertencimento ao sistema político.

Nas inovações de gestão pública municipal, a inserção do cidadão significa o fortalecimento da articulação entre o poder público estatal e a sociedade por meio de agregação dos mecanismos de eficácia e de racionalização com a promoção da participação e da representação no sistema local de decisões.

É o planejamento no sentido da participação cidadã, da co-participação na gestão da cidade.

O segundo aspecto a ser abordado pelo Módulo 2 de análise é o **Planejamento e sua Relação com a Participação com a Estratégia de Mudança**. O processo de planejamento é analisado como um conjunto de ações integradas, situadas no tempo e no espaço, orientadas para a solução de problemas ou para a implementação de mudanças através da apropriação do emprego dos recursos: (SANCHES, 1997, p. 74)

A ação de planejar é mais ampla do ouvir os segmentos da sociedade na fase inicial do processo, para colher demandas, categorizando-as por grau de importância e urgência. Difere da concepção presente na administração para o público, ou seja, o que tem como questão central a efetividade do serviço prestado,

to eficaz, cuja referência são as organizações que valorizam a tecnoburocracia e o tecnoburocrata.

A base informativa não pode ser uma construção de baixo para cima: a sociedade civil exclusivamente como fornecedora de informações. Planejamento, controle e avaliação devem ser investigados a partir da informação e sob a perspectiva de uma gestão social (TENÓRIO, 1998).

O Planejamento é centrado, portanto, na busca de um gerenciamento mais participativo dialógico no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais⁵⁹. Demo (2001) alerta para que se veja a participação da população no planejamento de forma não idealizada.

Tido como a versão mais radical do esforço para extrapolar a institucionalização política da democracia, fazendo-a estender à vida social e econômica, o planejamento tem um perfil sistêmico, ou seja, propõe-se a mudanças dentro do sistema, mas não do sistema.

Acrescenta-se a isso, seus aspectos impositivos posto que o poder não admite ser contestado e o fato de que os próprios movimentos sociais são avaliados como centros de interesse corporativos que os levariam a competir por um atendimento especial.

⁵⁹ Para Tenório (1998, p. 16): a gestão social contrapõe-se à gestão estratégica [...] e uma ação dialógica desenvolve-se segurando os pressupostos do agir comunicativo [...] Quando os atores tratam de harmonizar internamente seus planos de ação e de só perseguir suas respectivas metas sob a condição de um acordo ou a se negociar sobre a situação e as conseqüências esperadas. Fernando Tenório relaciona a concepção da cidadania deliberativa com o conceito de gestão social, na medida em que ela é entendida como uma ação política deliberativa, decidindo seu destino social não apenas com o eleitor.

is+ que dificultariam uma abertura à participação não são tão incisivas quanto uma terceira (ou primeira?) %ocação+.

Esta consiste na propensão tecnocrática do planejamento traduzida por fatores como a posição do poder técnico que reforça as assimetrias de informação de uso da linguagem e, sobretudo, de saber.

Nas experiências municipais haveria um direcionamento para a transformação da vida cotidiana pela ampliação da satisfação de necessidades materiais e pela participação na tomada de decisões. Para que isso ocorra é necessário submeter o processo de decisão governamental a um sistema de consultas e negociações, procedimento, este, moroso e trabalhoso:

[...] As consultas destinam-se a conhecer todos os interessados em cada demanda e a intensidade de seus anseios ou de suas necessidades. As negociações são necessárias sempre que demandas são mutuamente incompatíveis, o atendimento de uma impedindo de outra (SINGER, 1989, não paginado).

A intervenção na realidade gera conflito. Informação para a comunicação, nesse caso, também não pode ser tratada de forma fantasiosa em relação aos atores. Como afirma Demo (2001, p. 44), %a..] planejar sempre significa intervenção na realidade, traduzindo a expectativa que podemos manipular em nosso favor+.

O planejamento participativo envolve o aprendizado de novas relações de poder entre os chamados setores organizados, lideranças, as autoridades municipais, os vereadores e a equipe técnica encarregada de orientar a ação governamental.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

um conjunto de informações disponíveis, processos como a enunciação do problema e definição de seu contexto, o levantamento de alternativas e a determinação para a escolha de um melhor curso de ação?

Embora não signifiquem participação direta nas decisões, há inúmeras formas inovadoras de relação entre a sociedade e o Estado. São iniciativas que tornam o Estado mais permeável aos cidadãos significando, em termos mais amplos, uma partilha do poder. São exemplos: as audiências públicas, as consultas ou a fiscalização sobre as ações de governo, entre outros, são exemplos.

A aprovação da Constituição de 1988 tornou a participação parte da ruptura do modelo de democracia representativa+por introduzir a concepção de democracia participativa. No ordenamento jurídico brasileiro foi definido, portanto, que governantes/governados constituem uma relação entre dois sujeitos políticos fundamentais.

Extrapolando o sentido estritamente técnico da gestão, cuja função é assegurar que as metas sejam alcançadas e que recursos sejam usados efetivamente, o **Planejamento** e o **Sistema de Informação** denotariam, sob essa perspectiva, o reconhecimento de que a administração participativa não depende exclusivamente da capacidade do governo e dos governantes.

Além da racionalidade técnica, é requisito uma população sensibilizada e preparada. Nos vários estágios+do planejamento, a informação necessária é a que tem significado para os que participam do processo. É nesse contexto que são analisadas, também, ações que corroboram para que a informação/comunicação não se restrinjam à ação instrumental da mera consulta.

ação à cidadania⁶⁰ e controle sobre o Estado são caminhos para mudanças no provimento das informações e conhecimentos necessários ao compartilhamento da gestão.

Como forma mais objetiva de análise desses aspectos, devem ser identificadas as ações de capacitação e de transparência como indicadoras do estreitamento entre informação e comunicação em propostas de administração participativa.

Inicialmente a capacitação se refere à atuação dos governantes aumentando as capacidades e os recursos técnicos e políticos do próprio Estado, dos cidadãos em geral e, sobretudo, dos setores marginalizados para que possam participar da administração em condições mais vantajosas.

Trata-se da condição à participação como processo formativo que favorece o aumento do capital social e fortalece a identificação comunitária. Como afirma Demo (2001, p. 99): “[...] o caminho da redenção do Estado não está na sua própria burocracia, mas nos seus avalistas, desde que democraticamente organizados.”

O termo capacitação está relacionado não apenas à criação de mecanismos de transmissão do saber técnico, mas também ao reconhecimento dos conhecimentos existentes nas comunidades.

⁶⁰ Um dos principais argumentos dos defensores de uma maior participação dos cidadãos nas decisões tomadas na esfera pública é que o exercício continuado da atividade política desenvolve a capacidade e responsabilidade desses cidadãos. Além disso, o aprendizado que é extraído da participação política reforça a possibilidade de maior participação no futuro. Este é o contraponto central às teorias elitistas que afirma que a responsabilidade pelas decisões públicas deve recair exclusivamente sobre os representantes por serem eles os mais interessados, os mais informados e, portanto, os mais capacitados para esse tipo de tarefa. (DIAS, 2002, p. 99)

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

além as formas de valorização e capacitação dos servidores públicos, além do seu envolvimento com a redefinição da missão da administração municipal e com as novas formas de relacionamento com a sociedade.

O Poder público estatal e seu projeto político-partidário têm um papel preponderante no que se pode chamar de processo educativo inerente à prática de gestão compartilhada.

Essa capacitação ocorre como um processo de aprendizagem empírico do qual fazem parte o conjunto amplo de atores de forma a constituir o capital social para resolução dos problemas em comum, mediante acordos de ajustes mútuos.

Quanto à **transparência** vejamos inicialmente o comentário de Dowbor:

[...] não há nada mais discreto em informações do que as atividades escusas. Assim se fazem os grandes contratos com empreiteiras [...] assim países respeitáveis empurram armas sofisticadas para sociedades miseráveis [...] Nenhuma instituição quer ter reputação de bandida. Isto significa que uma sociedade pode se datar de um amplo poder de regulação sem se enterrar em autoritarismo e burocracias, simplesmente porque uma sociedade obriga empresa e governos a respeitar as regras do jogo [...] (DOWBOR, 1998, p. 435-436).

O princípio norteador para a construção de um contexto comunicativo concebe a informação como um direito da cidadania. Concordando com Vaz (2002: p. 271), a democracia exige um esforço de ampliação de acessos aos cidadãos às informações referentes ao governo municipal ou de posse deste. Transparência e controle social da administração pública são estratégias de mudança e envolvem o reconhecimento da relação entre informação e comunicação.

, prestar contas, comunicar ações e difundir decisões.

Mais do que a corrupção na qual a administração pública pode incorrer (e não amiúde o faz), o objetivo é medir o nível de visibilidade das ações na interação governo e sociedade e no acesso à informação pública. Conselhos, comitês, associações comunitárias e as próprias câmaras municipais são espaços de comunicação representativos na definição dos campos de transparência.

A Administração deve também criar canais para receber queixas, denúncias, solicitações e propostas mesmo daqueles cidadãos não participantes diretamente do processo de compartilhamento da gestão e em ocasiões apartadas do processo de interlocução da administração participativa.

Para investigação desses instrumentos e procedimentos, são indicadores:

- A disponibilidade de informações como compromisso de prestação de contas: finanças do município; recursos e formas de obtenção; obras realizadas e por realizar; regulamentos municipais; instrução/manuais que subsidiam a co-responsabilidade governo e cidadãos; processos de aquisições, contratações, arrendamentos e serviços para os cidadãos;
- A existência de espaços de discussão, comunicação e decisão entre o governo e os cidadãos: número e representatividade social de conselhos municipais; acesso da sociedade às sessões da câmara municipal; ações destinadas a fomentar a participação em atividades de melhoria das comunidades, setores ou bairros;
- A utilização de sistemas e procedimentos de atendimento de queixas, denúncias, sugestões e as formas de divulgá-los aos cidadãos:

os usuários de serviços municipais bem como a divulgação dos mesmos à população; meios para facilitar o atendimento como Internet, guichês, balcões/atendimento telefônico etc.

- A aplicação de tecnologias de informação e comunicação (TICs).

O instrumental para a análise desses indicadores envolve pesquisa documental que se inicia com o levantamento e exame de todos os documentos da legislação, além dos relatórios de gestão e propostas de formulação de serviços de atendimento ao cidadão. São examinados também atas de reuniões participativas, os relatórios de atividades e as reuniões de conselhos municipais.

São avaliados documentos referentes à estrutura administrativa municipais, à concepção e ao funcionamento da assessoria de comunicação e/ou imprensa.

Ainda fazem parte do levantamento para análise: o material referente a ações específicas (comunidades, setores ou bairros); aos projetos especiais; aos programas de capacitação (interno e externo); às estratégias para obtenção de recursos; à documentação específica da Câmara Municipal.

Além da observação direta em eventos do cotidiano da ação, a pesquisa de campo, realizada por meio de entrevistas estruturadas e semi-estruturadas, envolve a promoção de situações para discussão/debates com autoridades municipais.

O mesmo procedimento deve ser aplicado em contexto de trabalho conjunto entre os técnicos da prefeitura e cidadãos.

gidas a pessoas que estejam envolvidas o mais diretamente possível no processo como políticos, legisladores, administradores, representantes de associações e cidadãos.

Procura-se, enfim, identificar e analisar as ações/propostas que representem o desempenho da Administração não só pela equidade na distribuição dos recursos públicos, mas também pelo fortalecimento da participação cidadã.

6. Comunicação na Gestão Pública Municipal Inovadora: Um Cenário Empírico

Com o objetivo de agregar um cenário empírico ao enfoque teórico sobre a comunicação, o Programa de Participação do Município de Boa Vista do Estado de Roraima foi estudado.

A investigação foca possibilidades da comunicação governamental %extrapolar+ sua concepção instrumental de esclarecimentos e convencimentos públicos para assumir também seu papel como instrumento de gestão da cidade e de fortalecimento à participação cidadã.

6.1 O Contexto do Lugar e suas Histórias

O Município de Boa Vista foi o primeiro povoamento caracteristicamente urbano de Roraima e sua história de confunde com a do Estado. Tem uma área de 5.117,9 km² (o equivalente a 2,26% do total do Estado) abrigando 228.924 da população total de 357.302 habitantes, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE). Dois em cada três cidadãos roraimenses vivem na capital Boa Vista.

te do país, o Estado faz fronteira com a Guiana e a Venezuela em sua parte superior e com os estados do Amazonas e do Pará em sua parte inferior. É um Estado instituído com a promulgação da Constituição de 1988. A base de sua economia é a mineração (ouro, diamantes, cassiterita, bauxita, cobre, areia, argila e granito), além da agropecuária.

Roraima é o estado com a maior proporção de população indígena do País. São 40.000 pessoas no total, de diversos povos, pertencentes aos troncos lingüísticos Carib, Earwak-Macuxi, Wapixana, Yanomani, Taurepang, Waimiri, etc.

Existem 32 terras indígenas habitadas por 14 povos diferentes. As terras indígenas totalizam 18.000 km, que correspondem a aproximadamente 40% do território. Cerca de 20% dos roraimenses são de origem indígena (FUJIWARA, 2003).

A palavra Roraima vem de Roro-imã, que significa monte verde na língua indígena Pémon (ingarikó). O nome do estado é uma referência ao Monte Roraima, uma formação pré-colombiana de 2.727 metros de altitude, que integra o grupo de montanhas chamadas de Tepui, com relevo raro em forma de mesa formados há cerca de dois bilhões de anos na América do Sul.

A história de Roraima se confunde com a própria colonização brasileira e o interesse da Coroa Portuguesa em expandir os seus territórios.

Em 1741 incursões holandesas ameaçavam a soberania de Portugal. Espanhóis incursionaram pelo rio Orinoco, entre 1761 e 1773, fazendo com que a Coroa mandasse construir uma fortificação para defender a área. Em 1775 o Forte São Joaquim, às margens do Rio Branco consolida a presença portuguesa.

...nas estabelecem-se às margens dos rios Branco, Uraricoera e Itacutu. Por não aceitarem as condições expostas, logo depois esses índios abandonam as terras. Só em 1874, há uma nova tentativa de ocupação feita com a fundação de outros quatro aldeamentos que novamente fracassam. Em 1790 ocorre a Revolta da Praia de Sangue, na qual novamente os indígenas se rebelam.

A resistência indígena leva a Coroa Portuguesa à mudança de estratégia de colonização. É introduzido o gado às margens do Rio Uraricoera, fundando a fazenda São Bento. Posteriormente, é instalada a fazenda São Marcos às margens do rio Itacutu viabilizando a fixação dos brasileiros na região.

É criando o Município de Boa Vista de Rio Branco que começa a receber a primeira leva de imigrantes nordestinos, alguns fugindo da seca, outros integrantes do Exército da Borracha...

Exceto as referências obtidas no IBGE e no texto de Luis Fujiwara (2003), outras referências vêm de sites de diversas categorias. Informações relevantes advêm principalmente de longas conversas e com nativos e inúmeros habitantes transitórios desse Estado que Márcio Moreira Alves caracteriza:

Roraima é realmente um rincão esquecido pela grande mídia nesse nosso vasto território. Só comparece ao noticiário nacional quando acontece algum fato grave, negativo, como a invasão em massa de garimpeiros nas reservas ianomânis ou, mais recentemente, quando o cerrado e a floresta arderam em chamas, num incêndio que só as chuvas puderam extinguir, apesar da bravura de bombeiros saídos de diversos pontos do país. É uma miopia nossa, jornalista dos grandes centros, que não acreditamos que possa haver em lugar tão remoto programas de desenvolvimento tão bons ou melhores que os de São Paulo e do Rio. (ALVES, 2003, p. 22)

Roraima são mais abundantes em materiais produzidos para divulgação e na tentativa de encontrar alternativas de fomento ao turismo:

A caminhada para o Roraima é inesquecível e democrática, aventureiros de todas as partes do mundo vêm conhecer as misteriosas paredes de aremito descritas no livro *Mundo Perdido* de Conan Doyle. [...] Conhecer Roraima não é apenas um passeio, mas sim a realização de um sonho amazônico, repleto de belezas inigualáveis e de um povo hospitaleiro. [...] Com a sua penetração para o alto, entre a Venezuela a oeste, e as Guianas a leste, Roraima alcança o paralelo de 05°16'9" de latitude norte em seu extremo boreal. É a parte mais setentrional do Brasil. [...] Roraima, com certeza possui uma das mais ricas faunas de todo o mundo (completa a quantidade fantástica de 15.000 animais catalogados ao longo da Amazônia).

Outras informações divulgadas se referem aos resultados de seu contexto político e produtivo que gerou condições pouco favoráveis para um reconhecimento pleno dos direitos indígenas:

[...] As políticas oficiais do Estado seguiram o modelo da integração militar, pressionando as populações indígenas e impondo um modelo autoritário e desenvolvimentista que atendia, sobretudo, os interesses hegemônicos, baseados em políticas clientelísticas e de exploração da dignidade humana. (REPETO apud FUJIWARA, 2003, p.176)

[...] O mais absurdo argumento contra as reservas indígenas é de que constituem uma ameaça à soberania nacional [...] [...] No entanto, políticos, empresários e fazendeiros preferem acusar os índios de serem os responsáveis pelo marasmo econômico da região. Porque será? [...] Atualmente o massacre continua, desta vez provocado pela bebida alcoólica [...]

grafia escassa e muita %onversa de rua+ durante o

campo, alguns aspectos podem ser apontados:

- A história da colonização em Roraima, como seu processo migratório atual, é marcada por atividades exploratórias;
- No século XVII e XVIII, a ocupação de Roraima se dá como forma de defesa das áreas da Coroa Portuguesa por ser zona de conflito entre Portugal e outros países europeus;
- A criação do Território Federal do Rio Branco, em 1943, por Getúlio Vargas, marca o início das frentes migratórias atraídas pela mineração e pela ação do poder central na tentativa de %povoar+ o vazio dessa região;
- Território Federal de Roraima, instituído em 13 de dezembro de 1962, tem sua maior expansão em meados da década de 80, quando há um aquecimento das correntes migratórias. A atividade garimpeira tem seu auge no final dos anos 80, acentuando a migração. Em meados de 1990, os garimpos são fechados pela intervenção federal nas áreas indígenas;

Entre os poucos documentos %diferenciados+ sobre Roraima, encontrados na pesquisa, está a dissertação de mestrado %A migração em um novo contexto sociocultural: o provisório e o pensamento+(1998).

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

stões na tentativa de compreender porque se diz que em Boa Vista o mapa do Brasil está completamente representado pela origem variada de sua população e pelos seus costumes também diversificados. As próximas observações, extraídas da referida fonte, sintetizam/explicam Boa Vista e seus habitantes:

A cidade pode ser comparada a um grande garimpo composta por várias etnias e culturas que, juntas, formam um contexto peculiar e próprio; [...] Como se sabe, os garimpeiros armam acampamentos em torno dos rios ou minas a serem explorados, sem, portanto, criarem raízes. Mas, embora a maioria perceba e deseje sua estada como passageira, temporária como a vida de garimpeiro, o contexto sociocultural de Boa Vista reflete esse caráter de transitoriedade, as pessoas estão lá há décadas; [...] A própria falta de documentos sobre Boa Vista é significativa para o entendimento do contexto do provisório que impera na cidade. A cidade é habitada originalmente pela tribo dos índios Paravilhanas ou Paraviana, principal tribo do Estado, que hoje aculturada vive nas áreas de lavrado e nas regiões das serras. Os migrantes costumam atribuir às pessoas que nascem em Boa Vista a qualificação de macuxi, diferenciando as pessoas da terra dos demais habitantes de outros estados;

Os migrantes se auto-valorizam como pessoas que se mudam, definindo-se como pessoas de coragem+. Apesar do sofrimento pelo não retorno, tendem a suportar condições as mais adversas e o desejo de retornar faz com que ele mantenha suas raízes, seus conteúdos culturais. Mesmo assim, afirma a autora da dissertação citada:

[...] o migrante usa, portanto, o provisório, o temporário, o passageiro como referência temporal, para dar um sentido de familiaridade a esse novo tempo, estabelecendo outras rotinas diárias para sentir-se dentro, próximo, já que tudo que era realmente familiar ficou preso no seu antigo tempo (antes da imigração) e espaço. (VIANNA, 1998, não paginado)

na Braços Abertos

[...] aqui a gente tem uma divisão. Até a rua Guarulhos, onde foi doado, é do povo daqui, já para o outro lado é primeiramente do povo que veio do Maranhão [...] Onde foi doado é principalmente da região norte: Roraima, Amazonas e Pará, e do lado que foi loteado tem até um povo do sul [...].

É um antigo morador do bairro do Aeroporto que fornece a informação, resultante da pesquisa junto aos moradores mais antigos e lideranças. São depoimentos que (re) construíram parte do histórico de ocupação e de organização da comunidade.

Trata-se de um resgate pelo levantamento junto às lideranças formais e informais, moradores, individualmente ou em grupo. É este um dos primeiros resultados do Programa: a possibilidade de se situar num contexto histórico o processo de ocupação da área e as fases mais importantes do desenvolvimento da cidade.

A origem de Boa Vista remonta da passagem da localidade de Freguesia do Carmo à categoria de Vila com o nome de Boa Vista do Rio Branco, pouco antes de 1890.

O lugar tinha então cerca de 1.000 habitantes brancos e mamelucos (os índios são excluídos). A Vila torna-se Município e, em 1938, tem sua denominação alterada para Boa Vista. Até 1943, quando é criado o Território Federal de Rio Branco, Boa Vista pertencia ao Estado do Amazonas.

de ocupação dos espaços vazios da Amazônia, impulsionado pela idéia de segurança nacional, o Governo federal institui a Divisão de Produção, Terras e Colonização (DPTC) com o objetivo de promover a colonização do Território Federal.

São também funções oficiais do Órgão a elaboração do cadastro das terras, a orientação de atividades agrícolas e pecuárias, a realização de pesquisas e o estímulo ao aproveitamento dos recursos naturais existentes. (DIAGONAL, 2001)

O Governo do Território do Rio Branco, que só em 1962 passa a ser denominado Território Federal do Roraima, incentiva a vinda dos primeiros imigrantes. Estes chegam do Maranhão e viabilizam as primeiras Colônias Agrícolas de Boa Vista.

A construção das rodovias BR-174 e BR-210 faz multiplicar o número de lotes para que mais famílias fossem assentadas. Em 1982 são 42 colônias implantadas por nordestinos e também por colonos vindos do sul do País (Paraná e Rio Grande do Sul).

Entre 1964 a 1985, Roraima, administrada pela ditadura militar, inicia seu processo de crescimento populacional e conseqüente evolução de ocupação do solo. Com a redemocratização, entre 1985 e 1990, o Território tem sua gestão realizada por quatro governantes nomeados. Eclosão da corrida ao garimpo.

A Constituição de 1988 transforma Roraima em Estado, condição efetivada em 1º de janeiro de 1991. Toma posse o primeiro governador eleito pelo voto direto.

na-se capital do Estado. O fluxo migratório persiste incentivado, agora, por políticos da Região que fomentam a doação de terra em períodos que antecedem as eleições.

A corrente migratória mais acentuada ocorre com a divulgação do garimpo, como forma de enriquecimento rápido. O Estado se consolida como pólo de atração tendo a Capital como maior centro de entrada dos imigrantes.

Em 2001, período de realização de levantamento de dados para implantação do Programa *“Braços abertos”*, a população é de 200.387 habitantes, sendo 196.942 na zona urbana e 3.441 na zona rural, de acordo com os dados preliminares do IBGE do Censo 2000. (DIAGONAL, 2001)

O processo de crescimento da malha urbana em direção à periferia tem suas origens no fechamento dos garimpos. Como consequência da paralisação dessa atividade, registra-se um empobrecimento da população devido ao alto valor das terras. O aumento populacional cria novos fluxos de relações intra-urbanas por lógicas informais de ocupação do território da cidade. (DIAGONAL, 2001)

Elaborado como um dos resultados da pesquisa realizada pela Diagonal Urbana Consultoria S/C Ltda., ⁶¹ o quadro abaixo aponta que o grande indutor do processo de ocupação é o Poder público.

A ação governamental representada por doação de terras e pela criação de conjuntos habitacionais está presente em 31 dos 49 bairros. Apenas oito casos têm outras formas de ocupação: a combinação da iniciativa privada e governo (três bairros) e as invasões (cinco bairros), que também têm a interferência do governo.

⁶¹ Selecionada a partir de uma concorrência pública realizada em nível nacional, conforme documentação analisada.

mento dos bairros têm predominantemente a ação governamental em sua ocupação. Em quatorze bairros o processo se dá pela mobilização da população mais carente que invade áreas públicas ou privadas. Em outros nove casos ocorre a venda de lotes por empresas privadas.

Quadro 01: Bairros de Boa Vista É Histórico de Ocupação

BAIRRO	ANO DE OCUPAÇÃO	FORMA DE OCUPAÇÃO (continua)
13 de Setembro	1972	Iniciou-se a ocupação através de lotes doados pelos governantes da época;
31 de Março	1970	A ocupação teve início na década de 70 através de lotes adquiridos direto dos proprietários;
Aeroporto	1988/1989	Iniciam-se as primeiras ocupações em 1981, mas a ocupação da área se fortaleceu pela doação de lotes pelo governo municipal;
Alvorada	1990	Com a construção do Conjunto Habitacional Alvorada, numa parceria entre a CODESAIMA e CEF;
Aparecida	1969	A ocupação da área teve início em 1969 com o loteamento de terras particulares;
Asa Branca	1982	Grande parte dos terrenos foi doada pelo governo da época às famílias carentes;
Bela Vista	1996	As famílias que necessitavam de moradia, organizadas por liderança local, iniciam processo de invasão da área;
Buritiz	1982	No início da ocupação, os terrenos foram doados às famílias que necessitavam de moradia;
Caçari	1988	Construído o conjunto habitacional em parceria com o Estado e Sistema Financeiro Habitacional;
Calunga	1830	Um dos bairros mais antigos. As famílias receberam os lotes através de doação dos governantes da época;
Cambará	1988	Construção do Conjunto Habitacional Cambará, através de convênio entre a CODESAIMA e CEF;
BAIRRO	ANO DE OCUPAÇÃO	FORMA DE OCUPAÇÃO (continuação)
Canarinho	1980/82	A ocupação da área teve início em 1980 em terras particulares. Em 1982, após o falecimento do proprietário, os herdeiros lotearam a área e iniciaram a venda dos lotes;
Caraná	1988	250 famílias foram beneficiadas com o projeto "Mutirão da Casa Própria", através da parceria entre governo municipal e federal.
Cauamé	1990	As áreas municipais foram doadas às famílias que moravam no Bairro Canaã, que devido a enchentes perderam suas casas. Os lotes particulares foram vendidos;
Centenário	1996	Famílias que necessitavam de moradia e organizadas por liderança local iniciaram um processo de invasão da área;
Centro	1890	Surgiram as primeiras ocupações por fazendeiros vindos do norte e nordeste. Em 1945, os lotes foram adquiridos da família Barbosa - proprietários da área que loteou e vendeu às pessoas interessadas;
Cidade Satélite	2000	Loteamento da área e comercialização através da imobiliária Potiguar;
Cinturão Verde	1967	Áreas de chácaras pertencentes a políticos, empresários e Diocese. Uma parte foi doada às famílias carentes e grande parte comercializada;
Doutor Silvío Botelho	1992	Inicia-se com a invasão de oito lotes e o restante da área foi doada pelo governador da época às famílias carentes;

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

mento da área e comercialização dos lotes através da Imobiliária Azul;		
Equatorial	1991	Inicia-se a ocupação através de uma invasão; entretanto, o adensamento da área se deu com a construção dos conjuntos habitacionais Alvorada e S.O.S;
Estados	1970/78	A ocupação teve início em 1970 através de lotes doados pela prefeitura;
Jardim Caranã	1992/1993	As primeiras famílias receberam seus lotes doados por políticos da época;
Jardim das Copaíbas	1993	As famílias vindas de outros estados, necessitadas de moradia, se organizaram e iniciaram o processo de ocupação em áreas particulares;
Jardim Floresta	1981	Inicia-se o processo de ocupação de área, através da doação de lotes às famílias carentes pelo governo municipal;
Jardim Primavera	1989	Algumas áreas foram invadidas e outras doadas por políticos em campanhas eleitorais;
Jardim Tropical	1998	A ocupação deu-se de forma individualizada, por famílias procedentes de outros bairros do município de Boa Vista;
Jóquei Clube	1990	Inicia-se o processo de ocupação, através de doação de lotes pelo governo do estado;
Liberdade	1976	Após loteamento da área, devido à falta de infra-estrutura e não ocupação dos lotes, foi organizada uma invasão da área;
Mecejana	1973/1974	As primeiras ocupações em 1973 se deram com a doação dos lotes pela Prefeitura; entretanto, em 1979, após a construção do conjunto habitacional, se dá o adensamento do bairro;
Nova Canaã	1989	Governo municipal faz doação dos lotes às famílias carentes que necessitavam de moradia;
Nova Cidade	1991	Construção do conjunto habitacional "Nova Cidade", através da parceria entre governo estadual e exército;
Olímpico	2000	As famílias que necessitavam de moradia, organizadas por liderança local, iniciaram o processo de ocupação em área particular;
Operário	1995	Inicia-se a ocupação através de processo de invasão;
Paraviana	1960	A ocupação se deu na década de 60, através de loteamento da área e vendido as pessoas interessadas;

BAIRRO	ANO DE OCUPAÇÃO	FORMA DE OCUPAÇÃO (continuação)
Pintolândia	1990	Inicia-se a ocupação da área com a doação de lotes, pelo governador da época, para famílias de baixa renda que necessitavam de moradia;
Piscicultura	1989	Através da doação de terrenos, pelos governantes da época, às famílias que necessitavam de moradia. Na área foi desenvolvida criação de peixes;
Pricumã	1970	Após loteamento da área, esta foi invadida por grupos organizados da população;
Prof. Araceli Souto Maior	1996/1999	A ocupação ocorreu através do incentivo de políticos da época;
Raiar do Sol	1994	As famílias necessitadas, organizadas por liderança local, iniciam um processo de invasão da área;
Santa Luzia	1992	Parte dos terrenos foi doada pelo governo do Estado e a outra invadida por famílias que necessitavam de moradia;
Santa Tereza	1989	Através da doação de terrenos às famílias carentes pelo governo municipal da época;
São Francisco	1960	A ocupação iniciou-se na década de 60 e, a partir da década de 70, a prefeitura forneceu os títulos dos lotes aos moradores que já residiam na área;
São Pedro	1970	Loteamento particular, os títulos foram adquiridos através do Banco da Amazônia;

Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features

-se a ocupação da área através da doação de lotes pelo governo tado;		
Senador Hélio Campos	1995	Governo do estado adquire a área que era de propriedade da Diocese e faz doação dos lotes com o objetivo de minimizar o problema habitacional;
Tancredo Neves	1985/1987	Em 1985, com a construção de casas de madeira, em sistema de palafitas (região de alagamento), pelo governo da época e em 1987 ocorreu uma grande invasão das áreas livres;
União	1994	Loteamento da área, através da venda de lotes pela imobiliária. Alguns terrenos foram doados a trabalhadores do Clube Caranã e parte da área foi invadida;

(Fonte: Prefeitura Municipal de Boa Vista. Concorrência Pública nº 12/02. Proposta técnica da Diagonal Urbana Consultoria Ltda. Volume 2. Parte I/II)

6.2 Da Interação Poder Público Estatal e Cidadãos: o Programa Braços Abertos de Boa Vista (RR)

Na campanha eleitoral de 2000, a candidata à prefeitura reuniu em uma publicação⁶² sua proposta de governo. Entre seus compromissos para administrar Boa Vista, por quatro anos, é apontado como o primeiro e mais importante %a implantação da gestão participativa+ pela qual a comunidade seria estimulada a se organizar para influir e decidir sobre o que deveria ser feito na cidade.

A participação popular será o eixo do novo governo municipal [...] Esse novo jeito de governar será implantado através do Programa Administração Participativa, que criará canais para uma efetiva participação da população nas ações do governo municipal. (BOA VISTA POR INTEIRO, 2000, não paginado)

Na campanha de 2004, candidata a reeleição, a prefeita presta contas em relação ao %Braços Abertos+⁶³:

[...] a prefeita foi ouvir a população, de casa em casa, de bairro em bairro. Graças a isso, as necessidades dos moradores foram cuidadosamente anotadas e viraram até

⁶² BOA VISTA POR INTEIRO: uma cidade melhor para todos. Programa de Ação de Teresa Jucá (União Municipal: PSDB; PSB; PV; PRP). Boa Vista, out. 2000.

⁶³ BOA VISTA: Boa Vista para todos. Boa Vista, 2004.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

a de computador, onde o simples apertar de uma tecla revela e os problemas que existem numa casa, numa rua, num bairro. informações sobre renda familiar per capita, faixa teórica dos moradores, crianças fora da escola [...], tudo isso passou para o computador e permite à Prefeitura levantar, em questão de segundos, as providências que precisam ser adotadas em função de uma casa, uma rua, bairro ou região [...] (BOA VISTA, 2004, não paginado)

A assimilação da proposta pela população foi iniciada ainda no período eleitoral. A concepção do Programa foi discutida em todos os lugares do Município por meio de exposição/debates realizados com o apoio de uma equipe estruturada ainda na primeira gestão da prefeita (1993-1996).

A campanha segue um formato destinado à mídia, mas outras formas para discussão foram buscadas como os espaços comunicativos primários, os lugares de convivência constituídos em torno da moradia e aqueles vinculados aos grupos organizados, incluindo os de caráter religioso.

Nessas ocasiões são passadas informações objetivas e apresentadas suas conseqüências. Pela primeira vez, a população registra⁶⁴ um candidato que aponta as dificuldades para a execução de seu programa de governo.

Como enfrentar as dificuldades e os problemas da cidade bonita e planejada que concentra 62% da população total do Estado? O que fazer com um orçamento anual de R\$ 98 milhões (65% provenientes do repasse do FPM; 15% do Estado e só o restante de arrecadação própria)?

A campanha sustenta que o modelo de gestão participativa reconhece que aqueles afetados pelas decisões governamentais têm direito e dever de participar

⁶⁴ É o que se apreende por depoimentos informais dos habitantes de Boa Vista durante visita de campo e pelas entrevistas realizadas com os gestores e a equipe técnica, além da consulta em materiais de divulgação do Programa e o referente à veiculação pela mídia.

impimento de acordos que nortearão as relações dos agentes entre si e com a população.

Uma cidade, para ser justa, precisa abrigar todos os sonhos e esperanças. Temos que construir uma Boa Vista igual para todos, uma Boa Vista por inteiro (BOA VISTA POR INTEIRO, 2000, não paginado).

A forma de gestão proposta se caracteriza pela parceria entre governo municipal e população organizada participando diretamente e de forma representativa em todos os processos/etapas do Programa.

A referência está na busca de valorização das condições humanas para uma melhor qualidade de vida para todos e o exercício da cidadania+ (BOA VISTA, Prefeitura Municipal, 2000, não paginado).

Apesar da perspectiva apresentada pelo Programa, é sabido que eleições não ocorrem exatamente pela solidez e/ou apelo de um projeto.

Além disso, a Região, como outras no Brasil, enfrenta adversidades decorrentes de prática de governos autoritários e desperdiçadores de recursos e de uma visão tradicional da política. Essas condições fazem com que os cidadãos encerrarem suas relações com os governantes na hora da eleição.

Esse cenário é emblemático de interrogações como a de Garcia Canclini, tão emblemática de nossos tempos:

Em que lugar e quem pode tomar decisões quando uma campanha eleitoral custa milhões de dólares e a imagem dos candidatos não se baseia em programas

Quaisquer interpretações sobre os resultados das urnas em Boa Vista que não considerem essas questões se tornam, portanto, ingênuas ou perigosas. A candidata do Programa de Participação vence as eleições⁶⁵.

6.2.1 Da Estratégia de Implementação

O **Braços Abertos+** foi definido como referencial para todas as ações e estruturador dos princípios do Programa de Governo⁶⁶. De acordo com os documentos examinados, envolve:

- ações voltadas para o sentimento de paz;
- combate à violência;
- a melhoria da vida das pessoas;
- o compromisso de gerar empregos por meio das ações do Município;
- a implantação das ações da periferia para o centro;
- a realização dos trabalhos primeiramente onde a população mais precisa;
- a busca de ampla participação popular no planejamento, orçamento e execução das ações do governo;
- as parcerias com a sociedade local organizada.

⁶⁶ BOA VISTA. Prefeitura Municipal. **Braços Abertos**: o programa de participação, relatório processual 2001/2002 . Contrato O22A . SENFI. Boa Vista, s.d.

Secretaria Municipal de Gestão Participativa e Cidadania, Núcleo Estratégico de Coordenação do Governo, criada em janeiro de 2001, é a gestora do Programa. O órgão tem como função criar canais para uma efetiva participação da população nas ações da Prefeitura.

São atribuições da Secretaria Municipal de Gestão Participativa e Cidadania:

- criar canais para uma efetiva participação da população nas ações do governo municipal;
- articular e descobrir potencialidades no desenvolvimento dos trabalhos de participação;
- despertar a população para o exercício da cidadania;
- formar multiplicadores dentro da comunidade;
- desenvolver projetos sociais em conjunto com as demais secretarias;
- acompanhar as execuções de projetos;
- elaborar o Orçamento Participativo e acompanhar sua realização.

Com a estruturação da equipe da Secretaria, foi aberta uma concorrência pública em nível nacional para contratação de consultoria para que o modelo de atuação municipal contasse com uma base informativa. A idéia foi ter a cidade mapeada+

A empresa Diagonal⁶⁷ é selecionada para a execução de um censo municipal, tornando-se parceira da Prefeitura de Boa Vista para implantação do Programa Braços Abertos, conhecido pela população também como Programa de Participação.

⁶⁷ De acordo com a documentação analisada e entrevistas efetuadas, a Diagonal Urbana tem como núcleo principal do seu trabalho o desenvolvimento de projetos em áreas urbanas degradadas

as do modelo de gestão proposto: ser participativo por meio do planejamento, orçamento e execução participativos; ser integrado a partir da abordagem dimensional; ser regionalizado e focalizado, como resultado do diagnóstico integrado das várias dimensões, tendo como unidades de trabalho as áreas pobres (unidades familiar/bairro, setor, região) e as áreas de classes média e alta (bairro/setor/região).

Para definição da unidade de planejamento e ação, a Prefeitura divide a cidade em três regiões que apresentam homogeneidade nas características gerais da população e do território.

A área 1 é composta por trinta bairros que têm como características predominantes a ausência de infra-estrutura básica, baixa qualidade de vida, população de baixa renda, baixo nível de instrução e informação. Nela predominam residências de padrão simples construídas em alvenaria ou madeira com acabamento precário e fragilidade das organizações comunitárias.

A área 2 envolve nove bairros em processo de consolidação nos quais há um índice médio de qualidade de vida com oportunidades de acesso à cultura, ao lazer, à saúde e ao asfalto nas vias principais e secundárias. Apesar da fragilidade das

(favelas, cortiços ou loteamentos irregulares) compartilhando com seus clientes o objetivo de incorporar essas áreas e sua população à cidade formal. Elabora metodologias específicas que permitem a participação da comunidade, tanto nos diagnósticos quanto nas decisões em relação às ações implantadas. A proposta da empresa é trabalhar em sistema de parceria, tendo atuado também internacionalmente, por meio de instituição como o Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos . Habitat (elaboração de publicação, editada em diversos países, que enfoca a metodologia utilizada nas intervenções em áreas informais) e o Banco Mundial (avaliação de projetos em diversos países da América Latina, trabalho que resultou em publicação de um manual, utilizado como referência pelos gerentes do Banco para novos investimentos na área).

No Brasil atuou com prefeituras como São Paulo (SP); Vitória (ES); Rio de Janeiro (RJ); Recife (PE); São Vicente (SP); Santo André (SP); Belo Horizonte (MG); Santos (SP); Mauá (SP); São José dos Campos (SP); Osasco (SP); Salvador (BA); entre outras. A Diagonal Urbana elabora, conjuntamente com a Prefeitura, a proposta metodológica para realização do censo municipal e capacitação da equipe do Programa.

ão mais politizados e reivindicam melhores condições de vida.

Na área 3, se encontram nove bairros consolidados. Estes possuem boa qualidade de vida, habitados predominantemente por população de classes média e alta, com acesso a bens e serviços, excetuando-se alguns bolsões de pobreza.

O Gerenciamento e Execução de Ações Sociais+, uma das ações do Programa, tem como estratégia a organização da população para a gestão participativa. Entre seus objetivos estão a construção e a aplicação de instrumentos gerenciais e metodologias de ação social que propiciem/facilitem a parceria efetiva da comunidade nos processos de transformação.

Alicerçado em um trabalho pedagógico de mudança, o processo de gestão compartilhada tem como etapas previstas:

- a apresentação do Programa Braços Abertos à população de 39 bairros;
- a realização de pesquisas censitárias e sócio-organizativa em 39 bairros;
- a estruturação das organizações representativas por setor/bairro;
- a capacitação dos representantes eleitos: para discussão e elaboração dos planos locais de ação integrada e planos operativos;
- a reunião entre os Secretários e Comissões Representativas por bairro para discussão dos planos de ação integrada e elaboração dos planos operativos, tendo como referência as demandas da população;
- a implantação do orçamento participativo.

6.2.2 Da Metodologia: O Censo

[Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features](#)

desenvolvida pela Prefeitura e pela Empresa Diagonal Urbana envolveu um conjunto de metodologias vinculadas à produção de conhecimento e elaboração de diagnósticos e às intervenções.

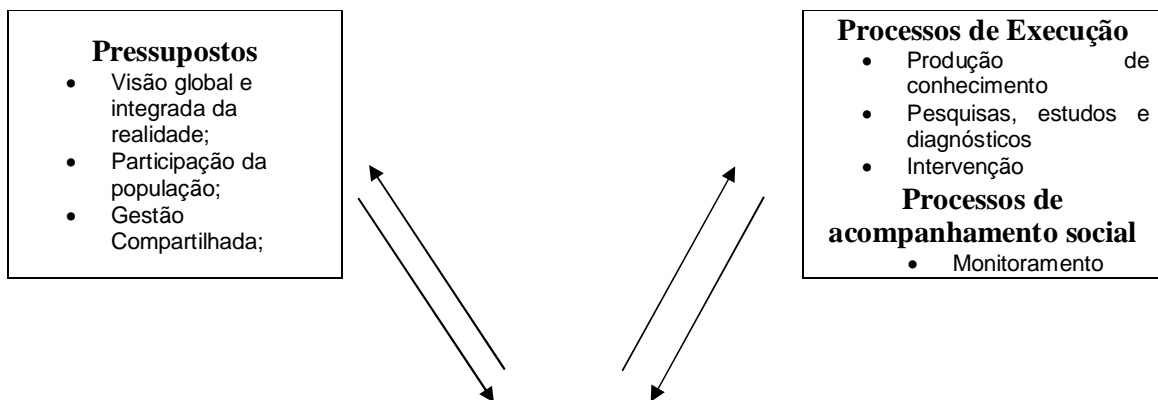
O referencial metodológico abrange: a aplicação de pesquisas sócio-econômicas quantitativas e qualitativas; os estudos sociais de caráter especial; os levantamentos de dados jurídicos, físicos e políticos, contemplando também a elaboração de bancos de dados e diagnósticos para as atividades de monitoramento do Programa.

Para as intervenções são apresentados conceitos, técnicas, instrumentos e procedimentos básicos de acordo com esquema da Concorrência Pública nº 12/02.

Ela tem como objetivo a contratação de serviços técnicos especializados de gerenciamento e execução de ações sociais integradas para o desenvolvimento de pesquisas e diagnósticos e de planos locais de ação integrada bem como a execução de serviços de ação social, em apoio às atividades do Programa Braços Abertos no município de Boa Vista. (Ilustrações abaixo)

Fonte: Prefeitura Municipal de Boa Vista. Concorrência Pública nº 12/02. Proposta Técnica da Diagonal Urbana Consultoria Ltda. Volume 2. Parte I/II

Ilustração 1 É Proposta Técnica da Diagonal



**Processos de controle e
avaliação**

Metodologia

Instrumentos

- Diários de ocorrência;
- Relatórios;
- Quadros analíticos;
- Mapas temáticos;
- Folhetos;
- Jogos;
- Vídeos;

Técnicas

- Entrevistas;
- Observações;
- Avaliações;
- Técnicas de grupo;
- Técnicas de comunicação social;

Fonte: Prefeitura Municipal de Boa Vista. Concorrência Pública nº 12/02. Proposta Técnica da Diagonal Urbana Consultoria Ltda. Volume 2. Parte I/II

Módulo 1 É Pesquisas e Diagnósticos

Levantamento e análise da base de dados disponíveis	Pesquisa	Estudos Sociais	Estudos Urbanos	Diagnósticos
--	-----------------	------------------------	------------------------	---------------------

Módulo 2 É Planos Locais de Ação Integrada

Composição das Variáveis de Análise	Caracterização e Hierarquia dos Problemas e Potenciais	Definição das Linhas Prioritárias de Ação, Metas e Recursos
--	---	--

Módulo 3 É Gerenciamento e Execução de Ações Locais

Elaboração dos Planos Operativos	Coordenação da Execução de Ações Sociais Integradas e Participativas	Planejamento, Controle e Avaliação
---	---	---

Módulo 4 É Plano de Comunicação Social

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Planejamento	Ação de Comunicação	Controle e Avaliação
--------------	---------------------	----------------------

Módulo 5 É Monitoramento e Avaliação Participativa

Tratamento das Informações Disponíveis	Análise de Indicadores	Avaliação Participativa
--	------------------------	-------------------------

A cidade mapeada, resultado do censo, é a base do Programa, como descreve Marcio Moreira Alves na primeira crônica de uma coletânea na qual estão reunidas as histórias de um Brasil que dá certo:

O censo é a chave do sistema de gestão participativa prometido em campanha. O software da empresa Diagonal, de São Paulo, tem 27 variáveis [...] Cada uma das residências foi visitada, contados seus 208.583 habitantes e anotadas suas condições de vida [...] (ALVES, 2003, p. 21).

O primeiro censo foi realizado de janeiro a maio de 2001. Seus dados foram processados na segunda quinzena de agosto do mesmo ano. O levantamento envolveu 74.310 imóveis, 4.490 estabelecimentos comerciais, 40.265 casas e 41.906 famílias, significando 70% da população integralmente mapeados.

Realizado em 39 dos 50 bairros, o Censo segue a nova divisão da cidade em três áreas, ou três unidades de planejamento, utilizando como parâmetro as características de homogeneidade em relação às variáveis demográfica, sócio-econômicas e físico-espaciais.

unânime em apontar como primeiro resultado a recuperação de mais de R\$ 1 milhão por mês na transferência do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). O censo identificou dados diferentes da contagem do Censo oficial do IBGE.

Para a divisão do Município em três unidades denominadas áreas 1, 2 e 3, o Governo Municipal analisou características como localização e proximidade entre os bairros; densidade; esgotamento sanitário; asfaltamento das vias públicas; material construtivo; tipologia das edificações; sistema de drenagem das águas pluviais; existência e/ou disponibilidade de equipamentos de uso coletivo e infra-estrutura comercial de serviços; vias de acesso; limites/barreiras físicas naturais ou não (rios, igarapés, avenidas; nível de renda e nível de instrução).

Na área 1 foi aplicada pesquisa censitária. Procurou-se conhecer cada unidade familiar pela realização de cadastramento, georreferenciamento e pesquisas qualitativas.

Na área 2 é aplicada pesquisa censitária, com questionário e estratégia de abordagem diferenciada para conhecimento de cada unidade familiar por meio de cadastramento, georreferenciamento e pesquisas qualitativas.

Na área 3 são aplicadas pesquisas amostrais, pesquisas qualitativas complementadas por dados do IBGE (Censo 2000) e outras fontes secundárias, exceto para os bolsões de pobreza, que recebem o mesmo tratamento dos moradores da área 1.

Na primeira etapa uma equipe qualificada, composta por técnicos selecionados e capacitados pela Secretaria gestora, foi a campo para identificar os

representantes das organizações sociais existentes e outros moradores que, embora não pertencessem a elas, exercem influência na comunidade. Todos foram cadastrados. A partir dessas informações iniciais, o Programa é apresentado e discutido.

Consideradas como pedido de licença para que o Programa ~~entre~~ nos bairros, as denominadas ~~Reuniões de Partida~~ convocam a população para atuação na busca de um propósito comum e compartilhado pelos moradores e administração. São as primeiras reuniões de rua (78 nos 39 bairros) que preparam as comunidades para o Censo e ~~popularizam~~ a concepção e as etapas do ~~Braços Abertos~~.

A seguir foi realizada a selagem de 74.310 imóveis em parceria com o Curso de Edificações da Escola Técnica Federal. São selecionados 70 formandos que puderam cumprir seus estágios obrigatórios. Supervisionados pela equipe gestora, identificam imóvel por imóvel com um selo, que é dividido em três partes (uma é colocada no imóvel e duas são coladas no questionário).

O questionário respondido recebe uma leitura crítica de outra equipe para garantia total do preenchimento realizado e há retorno para checagem de lacunas e/ou falhas.

A priorização dos eixos sócio-econômico e o assistencial da política social pode ser verificada pelo foco nas áreas 1 e 2. Também é desenvolvido um plano emergencial diante das ~~descobertas~~ iniciais advindas da pesquisa censitária.

Os resultados da Pesquisa mostraram a situação socioeconômica do município: 58% da população estão na linha de indigência e da pobreza. São localizados, com nome e endereço, os grupos sociais vulneráveis, como aqueles que

lubridade: as 10.189 famílias residentes em imóveis insalubres; as 9.504 residentes em imóveis sem instalação sanitária; as 4.406 que utilizam gambiarra/gato para abastecimento de energia elétrica e aquelas que vivem sem energia.

São priorizadas também as famílias caracterizadas como em degradação e isolamento: 11.716 na linha da pobreza e 13.193 em situação de indigência; 550 crianças entre sete e 14 anos fora da escola; 4.924 chefes de famílias desempregados (1.404 fazendo ~~trabalhos~~) e 6.011 adultos e jovens analfabetos.

Promovendo a continuidade e melhoria de programas já existentes por sua integração no escopo do ~~trabalho~~, o ~~Plano Global e Emergencial~~, como é chamado, possibilita a administração do Município concomitantemente ao planejamento e às novas ações.

Nesse período ~~em~~ ~~emergencial~~ foram iniciadas as ações de planejamento que subsidiam projetos/atividades ~~novos~~ e/ou preparam projetos para obtenção de recursos. A busca de financiamento junto ao Habitar Brasil . BID para a melhoria dos 460 imóveis insalubres no bairro centenário é um dos exemplos dessa dinâmica.

Programas já desenvolvidos pela Prefeitura municipal foram incorporados conforme o enquadramento na categorização e hierarquização dos problemas. O objetivo foi atender as famílias na linha de indigência (0 a 0,5 salários mínimos) para que não fossem suspensas alternativas de atendimento como o ~~Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)~~, o ~~Bolsa-escola~~, entre outros.

Tendo como base as reivindicações levantadas bairro a bairro, a gestão eleita contemplou ações de grande impacto e baixo custo como: a Operação Faxina de

ação de 800 empregos e retirada 206.000 toneladas de lixo); a Campanha %Boa Vista Cidade Limpa+ lançada em maio de 2001 para limpeza da cidade (346 empregos); a Operação Asfalto, cuja primeira etapa (fevereiro a julho de 2001) alcança 210 ruas, gerando 120 postos de trabalho, além de aproveitar a custosa terraplenagem feita pelo ex-prefeito, que, candidato à reeleição, a utilizara como ação de campanha.

O asfalto é a primeira reivindicação da população, segundo a Pesquisa. A Prefeitura buscou recursos junto à Caixa Econômica Federal e conseguiu asfaltar mais sete bairros.

O Censo permite a localização da população que o que o Programa denomina %grupos sociais por segmento+; pessoas da terceira idade (2.620 vivendo na linha de pobreza e 2.855 na indigência), portadores de deficiência especial (1.324) e as 15 comunidades indígenas.

Além desses grupos, foram também identificados 26.539 jovens, dos quais 17.393 vivem na linha de pobreza ou indigência: 5.891 não estudam, 1.911 não trabalham e 1.490 não trabalham e não estudam.

A pesquisa socioeconômica censitária trouxe surpresas para a Administração e para a população. Descobriu-se, por exemplo, que nessas informações estaria perfeitamente mapeada a origem das %galeras+, que provocavam brigas (e até mortes), quando se encontravam nos espaços públicos. Esses grupos incentivavam outros adolescentes às %galeras+ de seus bairros para %bugirem+ de atos violentos.

em, o Governo municipal e a população de Boa Vista, tiveram os primeiros 180 dias de governo a partir de ações que tentavam resolver problemas, como ilustrado abaixo.

Quadro 02 : Plano Global e Emergencial

GRUPO FOCAL	PROGRAMAS	DEMANDA (continua)
Famílias com renda 0	Cesta Básica	1.809
Crianças de 0 a 3 anos	Atendimento Médico Nutricional	8.043
Crianças com 6 a 14 anos complemento a renda familiar	PETI	16.253
	Menino do Dedo Verde	
	Bolsa Escola	
Adolescentes de 15 a 21 anos, fora da escola e do mercado de trabalho	Agente Jovem	1.490
	Oficinas	
	Empresa Solidária	
	Aprendendo uma Profissão	
Crianças de 0 a 3 anos, fora da escola	Creche	14.855
	Creche Mãe	
Crianças de 4 a 6 anos, fora da escola	Pré-Escolar	3.233
Crianças de 7 a 14 anos, fora da escola	Ensino Fundamental	550

GRUPO FOCAL	PROGRAMAS	DEMANDA (continua)
Jovens de 15 a 18 anos	Guarda Mirim	10.540
	Formação de Grupos de Jovens	
	Curso de Informática	
	Curso de Psicologia e RH	

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

	Curso de Alfabetização	9.277
Famílias com práticas inadequadas lixo	Boa Vista Cidade Limpa	3.704
Famílias residentes em imóveis insalubres	Habitar-Brasil-BID	13.855
Famílias residentes em imóveis sem instalações sanitárias	Módulos Hidráulicos	9.320
Imóveis com gambiarra ou sem energia elétrica	BOVESA	4.393
Chefes de famílias desempregados ou fazendo bico	Unidades Produtivas	4.926
	Estufas	
	Plasticultura	
	Parceria com Empresários Locais	
	Qualificação/ requalificação Profissional	
Jovens de 15 a 18 anos	Aproveitamento de Mão de Obra nas obras da PMBV	10.540
	Guarda Mirim	
	Formação de Grupos de Jovens	
	Curso de Informática	
Terceira Idade	Curso de Psicologia e RH	3.430 (indigência) 3.503 (pobreza)
	Cabelos de Prata	
	Saúde da Família	
	Acesso livre no Transporte	

GRUPO FOCAL (conclusão)	PROGRAMAS	DEMANDA
Portadores de deficiência	Acesso Livre no Transporte	1.324
	Saúde na Família	
Comunidades indígenas	Agricultura Mecanizada	15 comunidades
	Artesanato	

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

	Atendimento Médico/ Odontológico	
Ações de massa	Violência e Drogadição	Toda população
	Práticas de Degradação Ambiental	
Desenvolvimento do potencial turístico	Em implantação	Em implantação

(Fonte: BOA VISTA. Prefeitura Municipal. Secretaria de Gestão Participativa. Plano social de ações integradas para a cidade de Boa Vista. Boa Vista (RR), Prefeitura Municipal, 2001.)

6.2.3 Participação e as Políticas Sociais: Do Discurso à Prática

O Plano Social de Ações Integradas, finalizado em julho de 2001, se caracterizou pela busca por alternativas para superar/minimizar desigualdades. Indicou também a abertura de espaços de comunicação entre governo e sociedade. O Censo e seu processo são exemplos dessa atuação ao permitirem a focalização e a participação na proposta de intervenção.

O Plano tem como linhas de ações estratégicas: o Atendimento aos Grupos Sociais Vulneráveis; o Atendimento aos Grupos Sociais por Segmento; as Ações de Massa (Violência e Drogadição) e Práticas de Degradação Ambiental; o Desenvolvimento do Potencial Turístico da Região.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

o fortalecimento das ações já desenvolvidas pelas Secretarias Municipais; o desenvolvimento de ações envolvendo diversos setores; a participação popular e a incorporação de parcerias; o investimento em ações educativas e em planejamento integrado.

O atendimento aos Grupos Sociais Vulneráveis (Linha de Ação 1) atua no Risco e Insalubridade e na Degradação e Isolamento.

Quadro 03: Risco e Insalubridade

FOCALIZAÇÃO	AÇÕES	ESTRATÉGIAS	PROCEDIMENTOS (continua)
Famílias que utilizam práticas inadequadas de destinação final do lixo, incidindo negativamente sobre o meio ambiente	Desenvolvimento de soluções conjuntas e trabalhos educativos que eliminem as práticas inadequadas de destinação do lixo.	Orientar as famílias que jogam lixo nas valas, nas ruas e ou queimam no quintal.	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar e mobilizar essas famílias a participarem de reuniões educativas. - Desenvolver campanhas educativas nas escolas municipais, com exposição dos trabalhos realizados pelas crianças, nos Centros de Múltiplo Uso e entre as escolas. - Estabelecer parceria entre SEMED e SESC Ecologia. - Notificação orientativa aos proprietários de terrenos baldios, para a limpeza dos terrenos. - Notificação de advertência e de penalidade (multa), para os infratores. - Recolhimento do entulho das residências das famílias de baixa renda a custo zero. - Estimular a fabricação de adubo orgânico. - Parcerias com órgãos financiadores na confecção de material de divulgação das campanhas educativas. - Estudar viabilidade (custo) para implantação de oficina direcionada a confecção de lixeiras de pneus.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

FOCALIZAÇÃO	AÇÕES	ESTRATÉGIAS	PROCEDIMENTOS (continua)
Famílias residentes em imóveis insalubres, precários de madeira ou resto de material impróprio para o uso	Melhoria das condições habitacionais.	<ul style="list-style-type: none"> - Articulação junto a CEF para financiamento de material de construção para melhorias habitacionais. - Articulação junto ao Habitar-Brasil BID, objetivando financiamento para projetos urbanísticos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Proceder a regularização da posse da terra. - Elaborar cronograma de regularização, para entrega de títulos; - Estabelecer convênio entre Prefeitura e Cartório, oportunizando ao morador menor custo para regularização da documentação. - Elaborar projeto urbanístico para obtenção de financiamento. - Integração entre SEMAAI e SEMOU na recuperação das áreas em processo de urbanização. - Identificar as famílias que serão beneficiadas, discutir as propostas e alternativas de atendimento. - Preparar a documentação das famílias. - Monitorar o processo.
Famílias residentes em imóveis sem instalação sanitária	Acompanhamento social das famílias na instalação de módulos hidráulicos e sanitários garantindo a participação e o envolvimento das mesmas em todas as suas etapas.	<ul style="list-style-type: none"> - Buscar recursos financeiros junto a FUNASA para construção dos módulos hidráulicos e sanitários. - Contratação de empreiteiras da região para a construção de 460 banheiros em 2.001 e aproximadamente 2.000 no ano de 2002. 	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar as famílias a serem beneficiadas. - Realizar reuniões com os grupos para apresentação do projeto. - Desenvolvimento de ações educativas para o uso adequado dos módulos hidráulicos e sanitários. - Identificar e contratar mão-de-obra do próprio bairro para a construção. - Acompanhamento sistemático da Secretaria de Obras na execução dos serviços.
Famílias que utilizam gambiarra/gato para o abastecimento de energia elétrica e famílias em moradias que não tem energia	Desenvolvimento de trabalhos educativos e encaminhamento das famílias para a regularização do abastecimento de energia elétrica.	Articular com a BOVESA, para a normalização da energia, para as famílias passíveis de regularização.	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar as famílias e mobilizá-las para reuniões. - Desenvolver ações educativas de eficiência energética. - Divulgar junto à população as faixas de pagamento por kilowatts. - Parceria com a BOVESA e Departamento de Iluminação do Município, para instalação de rede padrão para as casas.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

		ESTRATÉGIAS	PROCEDIMENTOS (continua)
Violência	Desenvolvimento de ações preventivas e educativas, que deverão compor os programas de combate à violência	<p>Viabilizar a implantação do Programa Crescer, tendo em vista o desenvolvimento de ações que contribuam para a redução da violência da cidade, através dos Sub</p> <p>. Programas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aprendendo uma Profissão. - Esporte Noite Adentro. - Sentinela. - Esporte na Escola. - Paz no Trânsito. - Ação Mulher. - Oficinas. - Agentes da Paz. 	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar agentes institucionais e parcerias em potencial para implementação das ações preventivas. - Reunir com os representantes das diversas Secretarias para analisar e redirecionar as práticas desenvolvidas nos Sub - Programas da PMBV, objetivando minimizar a questão da violência na cidade, através de ações compartilhadas entre as diversas Secretarias, tendo como ponto de referência o núcleo familiar. - Elaborar propostas integradas de combate à violência, para o desenvolvimento do Programa Crescer.
Violência	<p>Desenvolvimento de atividades educativas de formação, abrangendo os níveis jurídico e social da mulher em situação de risco pessoal e social, objetivando o resgate ou preservação da auto . estima.</p> <p>- Melhorar a iluminação pública da cidade, objetivando a redução de práticas de vandalismo e conseqüentem ente maior segurança à população.</p>	<p>- Implantar em parceria com órgãos públicos e sociedade civil o Centro Integrado de Atendimento à Mulher</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Reunir com os representantes das Secretarias Municipais (SEMDES, SEMSA, SEMGPC, SEMJ, Procuradoria do Município e SEMEU) e segmentos organizados da sociedade civil, para discussão da proposta. - Criação do Conselho Municipal da Mulher Cidadã. - Manter serviços de atendimento individual e em grupos. - Realizar palestras abordando temas de interesse do público alvo. - Implantar atividades de esporte, lazer e cultura, voltadas à devolução da auto-estima, a mulheres vítimas de violência. - Oferecer atendimento em saúde, psicologia, apoio jurídico e orientação profissional. Implantar programas de DST/AIDS na zona de prostituição (Beiral), objetivando tratamento preventivo e curativo, numa abordagem médico . social. - Monitorar e avaliar sistematicamente os impactos produzidos pelo programa. - Garantir a formação de equipe interprofissional especializada no atendimento às mulheres vitimas de violência. - Criação de um Centro de Referência de atendimento à crianças/adolescentes, vítimas de abuso sexual, encaminhadas através do Conselho Tutelar e/ou Justiça.

Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features

FOCALIZAÇÃO	AÇÕES	ESTRATÉGIAS	PROCEDIMENTOS (continua)
Violência	<ul style="list-style-type: none"> - Melhorar a iluminação pública da cidade, objetivando a redução de práticas de vandalismo e consequentemente maior segurança à população. 	<ul style="list-style-type: none"> - Estabelecer parceria entre PMBV e ELETROBRAS, para melhoria de iluminação pública. 	<ul style="list-style-type: none"> - Trocar a iluminação pública das principais avenidas da cidade. - Recuperação dos postes metálicos das principais avenidas. - Substituição das lâmpadas de mercúrio por lâmpadas de vapor de sódio em 53 avenidas. - Expansão da rede de iluminação pública em 133.770 metros. - Possibilidade de geração de trabalho e renda, de aproximadamente 150 empregos.
Famílias na linha de pobreza (*)			
Crianças e jovens fora da escola	<ul style="list-style-type: none"> - Garantia de matrícula nas creches e pré-escolas para crianças de 06 meses a 06 anos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Implantação do Programa Creche Mãe (03 creches). - Estudar possibilidade de ampliação de construção de 02 salas por creches municipais existentes; - Estudo de atendimento e busca de parcerias para ampliação de creches. - Viabilizar a legalização e adequação das creches particulares existentes, para que possam solicitar subvenção da Prefeitura, através de convênio com a SEAS. 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar critérios de elegibilidade de inscrição das famílias, tendo em vista oferta de vagas/capacidade de atendimento. - Divulgar na comunidade o Programa e critérios de atendimento. - Contratação e capacitação de 12 funcionários (04 por creche). - Divulgação nos três bairros das datas referentes à inscrição das famílias interessadas. - Entrevista, análise e seleção das famílias conforme critérios pré-determinados. - Acompanhamento sistemático da Secretaria de Educação, no planejamento pedagógico e nutricional a ser desenvolvido no dia-a-dia na Creche Mãe; - Análise de custo do Projeto de Ampliação (já existente). - Construção de creches em regime de mutirão com doações da sociedade: Ex: Poda de árvores vira combustível para fornos de olaria que em troca doam tijolos. - Realização de bazares beneficentes com doações da sociedade. - Convocar os representantes das referidas creches para discutir a propostas. - Formar grupo de apoio que oriente os interessados na elaboração da documentação necessária à efetivação do convênio com a Prefeitura. - Firmar convênio e parceria no sentido de garantia de vagas para crianças indicadas pela Prefeitura.

Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features

FOCALIZAÇÃO	AÇÕES	ESTRATÉGIAS	PROCEDIMENTOS (continua)
Crianças e jovens fora da escola	Garantia ao ingresso ou re-ingresso de crianças de 7 a 10 anos (316), jovens de 11 a 14 anos (234) à rede escolar.	Sensibilizar e estimular as famílias, crianças e adolescentes da importância do estudo.	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar visitas domiciliares para levantamento dos motivos da não frequência à escola. - Orientar as famílias, enfatizando a importância do estudo. - Reuniões com grupos de crianças e jovens, para estímulo ao reingresso escolar. - Articular junto às escolas do bairro para matrícula.
Chefes de famílias desempregados (continua)	<ul style="list-style-type: none"> - Estudo do perfil dessa população e do mercado potencial - Estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada, do entorno e da cidade para o aproveitamento da mão-de-obra local - Subsidiar a formação de unidades produtivas e micro indústrias caseiras. - Desenvolvimento de programas de qualificação e requalificação profissional. (continua) 	<ul style="list-style-type: none"> - Análise do perfil da população desempregada através do diagnóstico/ Programa Braços Abertos. - Levantar as necessidades do mercado de produtos de subsistência e de fácil produção. - Elaborar diagnóstico das potencialidades do mercado para focalização das ações direcionadas para geração de trabalho e renda. - Estudar a ocupação "BICO" desenvolvida pelos chefes de famílias. - Identificar e sensibilizar os empresários da região, para consolidar parcerias que viabilizem geração de trabalho e renda. - Viabilizar e otimizar parcerias com a iniciativa privada, para concessão de uso de equipamentos disponíveis na PMBV, a empreendedores que desejam investir e gerar empregos. - Estimular o desenvolvimento e a formação de unidades produtivas e micro-indústrias caseiras, a partir da capacitação e acompanhamento da implantação e monitoramento de resultados, através dos Sub- Programas. - Granja - Produção de doces de caju, castanha, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar estudo do perfil dessa população, verificando vocações, necessidades e potencialidades. - Realizar estudos e pesquisas qualitativas sobre o mercado de trabalho real e potencial. - Identificar as necessidades de geração de trabalho e renda e as potencialidades do mercado de trabalho a serem estimuladas. - Identificar os moradores que têm como trabalho o "BICO". - Levantar através de pesquisa qualitativa, as ocupações desenvolvidas temporariamente pelos moradores, tendo em vista a capacitação profissional. - Levantar junto às empresas parceiras a necessidade da mão-de-obra qualificada/ perfil do trabalhador. - Garantir os programas de capacitação necessários, ao Grupo Focal. - Estabelecer cadastro deste grupo, para encaminhamentos a potenciais parceiros da iniciativa privada com vistas a absorção da mão-de-obra qualificada. - Criar mecanismo de controle, acompanhamento e avaliação de desempenho, junto as empresas parceiras. - Identificar os grupos empreendedores; - Discutir a proposta. - Viabilizar a legalização necessária para o funcionamento dos empreendimentos. - Negociar com os empreendedores a utilização da logomarca da PMBV e do Programa Braços Abertos, em seus produtos. - Selecionar os interesses na formação de unidades produtivas e micro indústrias caseiras.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

		ESTRATÉGIAS	PROCEDIMENTOS (continua)
<p>Chefes de famílias desempregados (continuação)</p>	<p>Estudo do perfil dessa população e do mercado potencial.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada, do entorno e da cidade para o aproveitamento da mão-de-obra local. - Subsidiar a formação de unidades produtivas e micro indústrias caseiras. - Desenvolvimento de programas de qualificação e requalificação profissional. (continuação) 	<ul style="list-style-type: none"> - Túnel de plasticultura. - Produção de Água sanitária. - Produção de Vassoura, entre outros. - Estudar a possibilidade de aproveitamento da mão-de-obra qualificada na ação pública e no mercado privado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Prestar assessoria e orientação técnica aos empreendedores; - Viabilizar a legalização necessária para o funcionamento desses empreendimentos. - Acompanhar e monitorar o grupo de empreendedores por um período de um ano. - Disponibilizar aos empreendedores o Programa de Crédito Popular. - Orientar os empreendedores na inserção de seus produtos no mercado interno e o excedente junto ao mercado de Manaus. - Análise das profissões desenvolvidas pelos moradores desempregados, com vistas ao desenvolvimento de programas de requalificação profissional. - Viabilizar os programas de capacitação necessários. - Estabelecer cadastro deste grupo no Balcão de Empregos da SEMDES, para encaminhamentos a potenciais parceiros da iniciativa pública e privada, oportunizando a reinserção no mercado de trabalho da mão-de-obra qualificada /requalificada.
<p>Famílias que residem em imóveis e que utilizam ligações clandestinas de abastecimento de água ou não tem regularidade no fornecimento de água tratada</p>	<p>Conscientizar as famílias quanto a direitos e deveres/ cidadania.</p>	<p>Sensibilizar as famílias para reivindicar o abastecimento d'água e ou a regularização do abastecimento junto aos órgãos competentes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Orientar os moradores para reivindicar junto à CAER a regularização no fornecimento de água. - Orientar a população para mover ação popular para regularização do fornecimento de água e quanto ao aumento da capacidade dos reservatórios.
<p>Adultos e Jovens Analfabetos</p>	<p>Estímulo ao ingresso a cursos de alfabetização de jovens e adultos a partir dos 15 anos.</p>	<p>Desenvolver um projeto pedagógico que atenda as expectativas dos grupos por faixa etária.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mobilizar o público alvo para levantamento de expectativas com vista a subsidiar o projeto de alfabetização. - Elaborar o projeto e discutir com os grupos locais. - Utilizar os equipamentos comunitários existentes nos bairros, objetivando facilitar o acesso dos analfabetos nos cursos. - Priorizar o atendimento a analfabetos, que são chefes de família.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

		ESTRATÉGIAS	PROCEDIMENTOS (continua)
<p>Adolescentes fora da escola e fora do mercado de trabalho de 15 a 21 anos</p>	<p>- Assegurar e garantir acesso desses adolescentes à educação, assistência médica, odontológica e psicológica, à alimentação adequada e ao treinamento profissionalizante.</p>	<p>Estimular a família a participar no processo de ressocialização desses grupos em situação de risco pessoal e social, resgatando valores fundamentais como a dignidade e a cidadania.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar o núcleo familiar para estudo de caso. - Reunião trimestral com os pais dessas crianças/jovens, para estudo de proposta de aumento da renda familiar, contribuindo e estimulando o desenvolvimento integral da família. - Ampliação do atendimento do Sub-Programa Agente Jovem. - Atualmente . 75 atendidos. - Ampliação ainda em 2001 - + 30 vagas. - Implantação de 9 oficinas profissionalizantes, priorizadas pela administração municipal. - Skate. - Corte costura. - Serigrafia. - Reciclagem de papel. - Sinalização. - Laminação de pneus. - Pintura em madeira. - Jóias alternativas. - Panificação. - Estudo da viabilidade para criação do Sub-Programa Artevida, objetivando incentivar a produção de artesanato típico de Roraima, como fonte de crescimento e geração de emprego e renda. - Busca de parcerias para escoamento/ comercialização dos produtos fabricados nas oficinas. - Estudar novos produtos de interesse no mercado, tendo em vista a implantação de novas oficinas.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

		ESTRATÉGIAS	PROCEDIMENTOS (continua)
Famílias em situação de indigência	Fornecimento de cestas básicas para famílias com renda zero.	Desenvolvimento de campanhas para arrecadação de alimentos e estudo de possibilidades de realização de eventos pela PMBV, incluindo donativos de alimentos não perecíveis.	<ul style="list-style-type: none"> - Sensibilização dos agentes e parceiros, para o envolvimento nas campanhas. - Parceria com o grupo de mulheres do 6º BEC. - Arrecadação de alimentos entre os funcionários da PMBV. - Parcerias com casas noturnas para arrecadação de alimentos não perecíveis, sugerindo o gênero a ser arrecadado mensalmente. - Realizar visitas domiciliares para atualização dos dados cadastrais das famílias detectadas no Programa Braços Abertos e análise de inclusão para os critérios de atendimento. - Operacionalizar a preparação das cestas básicas. - Realizar a distribuição mensal das cestas básicas em parceria com Associações Comunitárias e Grupos de Jovens. - Acompanhamento e monitoramento das famílias objetivando o desenvolvimento promocional a curto prazo (máximo de 6 meses). - Estudo da possibilidade de implantação do programa "Adote uma Família".

Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features

		ESTRATÉGIAS	PROCEDIMENTOS (continua)
Famílias em situação de indigência	<ul style="list-style-type: none"> - Fornecimento de vale alimentação para famílias em situação de indigência. - Atendimento para crianças de 0 a 2 anos com acompanhamento médico e nutricional. - Atendimento com complemento à renda familiar para famílias com crianças/ jovens de 6 a 14 anos. 	<ul style="list-style-type: none"> Estudo da viabilidade de implantação do Programa de Complemento Alimentar: Vale Alimentação. - Assegurar a realização de visitas domiciliares pela equipe do Programa Saúde em Casa. - Viabilizar a implantação do Programa Crescer, tendo em vista a incorporação das ações desenvolvidas pelas Secretarias Municipais através dos Sub-Programas. - PETI. - Bolsa Educação. - Menino do Dedo Verde. 	<ul style="list-style-type: none"> Elaboração dos critérios de atendimento ao Programa de Complemento Alimentar: Vale Alimentação. - Realizar as visitas domiciliares para estudo de caso, objetivando o encaminhamento das crianças desnutridas para o CERNUTRJ. - Articulação com a Pastoral da Criança para atendimento as crianças desnutridas através do Programa Multimistura. - Reunir trimestralmente o grupo de mães para avaliação e acompanhamento do tratamento. - Realizar visitas domiciliares para atualização dos dados cadastrais e análise do critério de atendimento, para inclusão da demanda nos diversos programas existentes. - Ampliação do atendimento do PETI no exercício de 2001. - Atualmente - 925 atendidos. - Ampliação em 2001 - + 490 vagas. - Para o ano de 2002 - + 1 000 vagas. - Criar a Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil. - Implantar o Sub-Programa Bolsa Educação, com 884 bolsas com per capita de 15,00 656 bolsas com per capita de 30,00 e 590 bolsas com per capita de 45,00. - Ampliação do atendimento do programa Menino do Dedo Verde para o ano de 2002. - Atualmente . 260. - Ampliação em 2002 - + 1 00 vagas. - Acompanhamento trimestral e avaliação do desenvolvimento e participação dessas crianças/ jovens nos sub. programas. - Reunião trimestral com o grupo familiar das crianças/jovens atendidos nos diversos sub - programas, para avaliação e integração.

(*) Essas famílias deverão ser também beneficiadas, de conformidade com as ações, estratégias e procedimentos propostos na focalização das famílias, considerando-se renda per - capita, a priorização do atendimento deverá ser para as famílias na linha de indigência).

(Fonte: Prefeitura de Boa Vista. Secretaria de Gestão Participativa)

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

ainda uma categorização sobre quais são e como podem ocorrer os vários tipos de intervenção, as experiências municipais constituem uma referência da capacidade local de dar respostas aos problemas de desenvolvimento, de colaborar com o setor privado e com as organizações sociais e de influir de forma significativa até mesmo com ações aparentemente fora do alcance dos governos locais.

Há muito ruiu o mito do crescimento econômico, sob a idéia do desenvolvimento, como o redentor das mazelas da saúde, da educação, da habitação, do transporte e dos outros serviços indicadores de que a vida das pessoas está melhorando. Afinal, como a própria realidade demonstra, os resultados dessa visão apontam para uma imensa dívida social, a qual estamos longe, ainda hoje, de conseguir resgatar.

A análise das ações do Programa Braços Abertos está vinculada ao eixo sócio-econômico das políticas sociais. O binômio ocupação e renda, por exemplo, está presente na proposta do Programa de Boa Vista, como estão outros que são decorrentes dele.

"Toda ação da Prefeitura tem que gerar empregos. Esta é uma das principais metas do Programa de Boa Vista. São 4.924 chefes de famílias desempregados e, destes, 1.404 vivendo do popular "bico".

As dificuldades inerentes à criação de emprego em quaisquer lugares agravam-se onde a indústria praticamente inexistente e o comércio é frágil a ponto de não existir um Shopping Center. O garimpo que, na década de 80, atraía muita gente hoje é proibido em terras indígenas. A agricultura, uma opção com potencial, enfrenta o obstáculo das distâncias para o escoamento da produção.

encontrada foram as obras demandadas pelo próprio Programa, principalmente quando eram maiores e obtinham recursos federais, ampliando o impacto na geração de frentes de trabalho. A parceria com a iniciativa privada para aproveitamento de mão-de-obra local gerou um compromisso com as empresas que venciam as licitações para realização das obras. Estas passaram a contar com trabalhadores dedicados a empreendimentos que beneficiavam seu próprio bairro ou vizinhança. O acordo beneficiou a todos.

As construções e obras e serviços de infra-estrutura básica⁶⁸ ocuparam mão-de-obra local, gerando renda. No ápice do período de execução de obras demandadas pela administração participativa foram gerados mais de 12 mil postos de trabalho.

Com uma economia dependente dos gastos com funcionalismo público para funcionar, criar empregos foi um dos maiores desafios do Município. Foram buscadas ações que atenuassem a situação, no curto, médio e longo prazos, dinamizando a economia local. São exemplos disso as duas propostas voltadas para o incentivo à agricultura e aos pequenos negócios: o projeto Estufa e a Agência de Crédito Popular.

Entre as surpresas trazidas pelo Censo, o Programa identificou agricultores que, em sua maioria, deixaram assentamentos no interior do Estado para instalar-se na periferia da cidade.

68 Respeitando a Lei de Responsabilidade Fiscal, de acordo com informações dos gestores, Boa Vista constrói obras como: uma Vila Olímpica; um Complexo Turístico; um Parque Esportivo; Centro Turístico; Praça da Alimentação; Terminal de Integração; Projeto Orla. Há também Operações Asfalto e Calçada; drenagens; esgotamentos sanitários; duplicação de avenidas; aterro sanitário. São ainda 8 praças sendo reformadas e 3 em construção. O Projeto Reluz, terceira reivindicação identificada pela Pesquisa, que une recursos da prefeitura e do governo federal, quando concluído, beneficiará 26 bairros e 26.000 famílias.

produziam legumes, hortaliças e verduras para comercialização nas feiras livres da cidade, enfrentando dificuldades. O Projeto Estufa surgiu da necessidade de investir nos moradores do cinturão verde que tinham vocação agrícola.

Além disso, Boa Vista, como outros municípios da Região Amazônica, sempre teve que importar hortaliças de outros Estados para abastecer o mercado local.

"A idéia não é fabricar agricultor e sim localizá-lo", disse a prefeita ao explicar que o Censo mostra que as dificuldades surgidas pela falta de assistência, pragas e comercialização precária não fizeram com que abandonassem suas roças, estando dispostos a continuar vivendo como produtores urbanos. A solução proposta pelo Programa foram ações que unissem assistência técnica e infra-estrutura.

Como na região numa metade do ano chove e na outra o sol é implacável, a proteção plástica, reduzindo a luminosidade e a umidade nos canteiros, é apontada como uma tecnologia fundamental. Agrônomos da Prefeitura propõem a estufa para garantir ciclos contínuos de produção, podendo variar a cultura de acordo com a necessidade do mercado. A equipe⁶⁹ também estuda cada variedade das espécies cultivadas pelos produtores, orientando-os a partir da análise das condições certas para um ciclo de produção rentável.

Foram implantadas quatro unidades piloto com recursos próprios da Prefeitura na ordem de R\$ 23 mil.

⁶⁹ São dois engenheiros agrônomos e quatro técnicos que visitam periodicamente as estufas para acompanhar o ciclo de produção. No Departamento de Agricultura e Pecuária, visitado por nós, os técnicos continuam pesquisando maneiras de aumentar a produção e aprimorar a qualidade das hortaliças.

vidade nas estufas instaladas e a viabilidade da plasticultura como método agrícola, são elaborados projetos para obter recursos junto ao Governo Federal. A Prefeitura obtém financiamento da Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) para implantar 84 estufas e do Ministério da Previdência e Assistência Social para outras 120 unidades.

As 208 estufas em funcionamento que, além dos agricultores e de suas famílias, empregaram em média três pessoas como ajudantes. Com um custo de R\$ 5 mil cada uma, elas escoam sua produção para supermercados e feiras populares.

O estudo de mercado para produtos hortifrutigranjeiros na Região Metropolitana de Boa Vista norteou técnicos e produtores no planejamento de culturas hortícolas, equilibrando o abastecimento e aproveitando com sucesso a produção das estufas.

O depoimento de José Barros de Oliveira ilustra a dimensão do Projeto:

Hoje eu possuo uma cadeia de compradores e chego a fazer R\$ 50,00 reais por dia dando uma margem de lucro, somados ao serviço, de R\$ 1.500,00 por mês. Com o que ganhei neste primeiro ano de estufa consegui terminar de construir minha casa e pretendo investir na horta e, se possível, montar outra estufa com meus próprios recursos.

A Agência de Crédito Popular, criada em julho de 2001 por meio de um convênio entre a Prefeitura e o Banco do Brasil. O objetivo foi fortalecer o setor terciário pela facilitação do acesso ao microcrédito e à regularização dos empreendimentos.

...fim, o potencial dos pequenos empreendedores com dificuldades na busca de empréstimos para ampliar seus negócios.

A Prefeitura buscou, desde o início, uma parceria com o SEBRAE, que forneceu subsídios para discussão com os empreendedores, demonstrando os empreendimentos viáveis e também para garantir uma diversidade de negócios. Houve investimento também no treinamento gerencial e administrativo das pessoas atendidas desde o início do processo.

No primeiro ano, a agência beneficiou 460 pequenos empresários com R\$ 1,7 milhão em financiamentos de até R\$ 5 mil. A inadimplência, considerada mínima, foi monitorada cotidianamente pelo Programa.

Também inserida no eixo sócio-econômico das políticas sociais, a área da saúde atingiu 75% da cidade pelo Programa Saúde da Família após 18 meses de Administração Participativa. Foram implantadas 48 equipes envolvendo 48 médicos, 48 enfermeiros, 48 auxiliares de enfermagem e 288 agentes de saúde. Foram gerados 432 empregos.

Na educação infantil, o destaque foi o Projeto Casa Mãe. Implantado em 2002 para atender crianças (2 e 3 anos) cujas mães trabalham, o projeto contava com três casas localizadas em bairros onde a população reivindica creches. Antes, a maioria das mulheres deixava os filhos com irmãos um pouco mais velhos.

O custo de construção da Casa Mãe foi de R\$ 40 mil, enquanto uma creche do Ministério da Educação para 80 crianças custava à época em torno de R\$ 282 mil. Cada casa atende 25 crianças, no máximo, e não tem a estrutura de uma creche convencional.

mães crecheiras selecionadas no próprio bairro, as casas são acompanhadas por um grupo de profissionais da Secretaria Municipal de Educação e do próprio Programa.

O piloto permitiu que as famílias compreendessem a validade da proposta, solicitando mais "casas mãe" no lugar de grandes creches, conforme a demanda inicial. Seu funcionamento com custo mais baixo e, sobretudo, sua proposta, atraíram recursos do governo do Japão para mais três casas. A UNICEF também adotou a idéia, passando a discutir com os gestores a transformação dessas unidades em espaço para os pais nos fins de semana e referência para as mulheres, principalmente na questão da violência doméstica.

O Censo identificou outras crianças e adolescentes nos grupos de risco e insalubridade e no de degradação e isolamento. Um elenco de ações, estratégias e procedimentos foram executados, resultando em projetos (a maioria em parceria) que procuravam atenuar os problemas dessa parcela de pequenos cidadãos, que eram as maiores vítimas da situação identificada.

O Programa buscou ampliação e melhoria de gestão de projetos cujos recursos eram basicamente do Governo Federal. Em 2002 foram atendidas 3.560 crianças de 7 a 14 anos no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), quando o atendimento se restringia a 725. As mil bolsas-escola iniciais passaram a mais de 7 mil.

O Agente Jovem teve o grupo ampliado de 75 para 725 adolescentes atuando junto à comunidade (bolsa mensal de R\$ 65,00).

diversas ações, em 2002 esse público teve papel decisivo nos ótimos resultados obtidos no combate à dengue e à malária⁷⁰, credenciando Boa Vista a obter recursos para a área de saúde junto ao Governo Federal.

Com recursos da Prefeitura, o Programa desenvolveu outros projetos como: o "Menino do Dedo Verde", incentivando a permanência na escola pelo fornecimento de bolsa mensal de R\$ 108,00 a 308 adolescentes entre 12 e 17 anos, além de atendimento educacional e complementar na área de técnicas agrícolas; a Guarda Mirim, atendendo 120 adolescentes entre 15 e 17 anos com bolsa de R\$ 120,00; o estagiário-júnior, grupo formado por 40 jovens (18 e 19 anos) com bolsa de R\$ 108,00; e o Artcanto, coral com CDs gravados, formado por 100 crianças e adolescentes entre 8 e 16 anos com bolsa de R\$ 65,00.

A parceria com a Associação Civil Amigos da Orquestra Sinfônica da Venezuela (Ciudad Bolívar) propiciou a formação da Orquestra Infanto-juvenil Binacional da qual fazem parte 202 crianças, adolescentes e jovens entre 7 e 21 anos.

Despertar a criatividade artística pela música foi também o objetivo dos Corais nas Escolas, envolvendo 665 crianças de 7 a 12 anos. Desenvolvido com o SENAI, o Aprendendo uma Profissão oferece bolsa mensal de R\$ 65,00 a 105 jovens de 16 a 18 anos. A ação foi dirigida também às crianças e aos jovens fora da escola. Entre 7 e 14 anos, todas as 550 localizadas ingressaram ou reingressaram na rede escolar. Há também 302 adolescentes (15 a 18 anos) sendo alfabetizados. Estavam também em alfabetização 370 jovens de 15 a 18 anos.

⁷⁰ Além das ações de prevenção terem sido iniciadas ainda à época da seca, a prefeitura articulou o trabalho de várias secretarias e a sociedade civil. Grandes reuniões nos bairros, com a participação das autoridades, lideranças comunitárias e religiosas, resultaram numa mobilização sem precedentes da população. Dos 208 casos em agosto de 2001, a cidade registrou 7 até dia 20 de agosto de 2002.

social, Boa Vista, a Linha de Ação 2 consiste no

Atendimento aos Grupos Locais por Segmento: jovens de 15 a 18 anos incompletos, terceira idade, portadores de deficiência especial e comunidades indígenas.

Quadro 04: Desenvolvimento dos Grupos Sociais por Segmento

FOCALIZAÇÃO	AÇÕES	ESTRATÉGIAS	PROCEDIMENTOS (continua)
Jovens de 15 a 18 anos incompletos	Estimular os jovens para a importância dos valores cívicos, do resgate da cidadania e da preservação da dignidade.	Ampliar o atendimento do Programa da Guarda-Mirim.	Aumentar o número de vagas do Programa da Guarda-Mirim, a partir do ano de 2002
Terceira idade/ Indigência/ Pobreza	<ul style="list-style-type: none"> - Melhorar a qualidade de vida e resgatar a auto-estima aos cidadãos da terceira idade. - Estimular a reinserção do idoso no mercado de trabalho informal. 	<ul style="list-style-type: none"> - Facilitar o acesso dos idosos a serviços essenciais, como atendimento médico, odontológico e oftalmológico, além de promover atividades físicas e de lazer voltadas para a melhoria da saúde e integração social - Analisar as experiências de trabalho vivenciadas pelo grupo, objetivando o engajamento do mesmo no mercado de trabalho e conseqüentemente melhoria de renda; 	<ul style="list-style-type: none"> - Cadastramento dos idosos. - Concessão de carteiras de identificação para o acesso livre no transporte coletivo. - Garantir o atendimento médico, odontológico e oftalmológico nos serviços de saúde do município e no Programa Saúde em Casa. - Promover terapia ocupacional, através de cursos de terapia, crochê, entre outros. - Promover cursos de alfabetização. - Instituir a semana do idoso no mês de setembro. - Ministrar palestras, aulas de dança, coral e teatro. - Proporcionar a organização de eventos comemorativos. - Promover o desenvolvimento de atividades físicas. - Desenvolver atividades entre o grupo da terceira idade e grupo de jovens, para troca de experiência, resgate histórico (memória de vida). - Fazer levantamento / potencialidade de trabalho do cidadão idoso. - Implantar oficinas de trabalho voltadas à geração de renda. - Criar espaços abertos onde os idosos possam comercializar seus produtos; - Propiciar a inclusão do idoso no Programa da LOAS - Ação Continuada.

		ESTRATÉGIAS	PROCEDIMENTOS (continuação)
Portadores de deficiência especial	Melhorar a qualidade de vida e resgatar a auto-estima dos cidadãos portadores de deficiência especial.	Facilitar o acesso dos portadores de deficiência a serviços essenciais.	<ul style="list-style-type: none"> - Cadastramento dos portadores de deficiência; - Concessão de carteiras de identificação, para acesso livre no transporte coletivo; - Garantir o atendimento médico, odontológico e oftalmológico, nos serviços de saúde do município e no Programa Saúde em Casa; - Desenvolver trabalho parceiro, com a Associação Adaptada de Roraima; - Dotar os prédios de atendimento público adaptados para portadores de deficiência especial (rampa, sinalização sonora, etc); - Oficinas de material esportivo; - Criação de oficinas; - Preparo de mudas; - Conserto e manutenção de cadeiras de roda; - Confecção de material esportivo; - Adaptação de transporte coletivo para os deficientes com mobilidade reduzida; - Convênio com o SEBRAE e SENAC para proporcionar capacitação profissional; - Convênio com FIER e FECOR para destinarem cotas de emprego para os deficientes; - Assegurar o cumprimento da lei que determina 10% das vagas em concurso público para deficientes; - Criação da Semana Municipal do Deficiente na primeira semana de Dezembro; - Criar programas de esporte e lazer para os deficientes;
Comunidades Indígenas	<ul style="list-style-type: none"> - Preservação da Cultura Indígena Local. - Desenvolvimento de pólo turístico em algumas malocas da região. 	<ul style="list-style-type: none"> - Levantar as necessidades e expectativas das Comunidades Indígenas, possibilitando a preservação da cultura indígena, para o desenvolvimento destas comunidades. - Resgatar e fortalecer a história e a preservação da diversidade cultural dos povos indígenas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Implantar o Programa Braços Abertos, nas 15 comunidades indígenas, cadastradas pela SEMAAI (Pesquisa Qualitativa). - Implantar o Programa Crescer, capacitando as comunidades indígenas, de acordo com o nível de expectativas levantadas pelo Programa Braços Abertos; - Identificar as malocas com melhor infraestrutura, objetivando adequá-las a pólo turístico. - Identificar entre as comunidades indígenas, as que possam ser treinadas para receber os turistas. - Capacitar a comunidade. - Estimular o desenvolvimento de projetos agrícolas e de artesanato, como atrativo turístico, sem a perda da identidade cultural.

(Fonte: Prefeitura de Boa Vista. Secretaria de Gestão Participativa)

realizada uma segunda pesquisa censitária e outra sócio-organizativa. Esta incluiu a população indígena formada por 13 Comunidades localizadas na zona rural do Município de Boa Vista, conforme base cartográfica do Estado de Roraima. Incluídas no Atendimento aos Grupos Sociais por Segmento, elas não haviam sido investigadas no primeiro Censo.

Com o objetivo central de conhecer esses residentes para oportunizar a implementação de políticas públicas, o trabalho buscou levantar:

- a caracterização da população e das famílias indígenas;
- as organizações comunitárias e lideranças existentes;
- as principais reivindicações para a melhoria da qualidade de vida da população indígena;
- a avaliação da atuação das Secretarias Municipais de Saúde, Educação e Agricultura/ Assuntos Indígenas; quanto ao trabalho desenvolvido junto a essas comunidades, e;
- os principais aspectos da preservação da cultura dos povos indígenas residentes nas comunidades pesquisadas, por meio de uma pesquisa qualitativa.

A ausência de base cartográfica das comunidades exigiu a realização do mapeamento dessas áreas, localizando domicílios e infra-estrutura nas malocas pesquisadas para confecção de mapas temáticos.

questionário de pesquisa foram utilizados os conceitos sociológicos do questionário aplicado, nos censos de 2001 e 2003, na cidade de Boa Vista. Isso se deu pela necessidade de inclusão das comunidades indígenas em processo de aculturação nos programas sociais dos governos federal e municipal, cujos critérios de atendimento são os mesmos: renda per capita, composição familiar, escolaridade, setor produtivo, etc.

Quadro 05: Censo das Comunidades Indígenas

COMUNIDADES INDÍGENAS	HABITANTES pesquisados	DOMICÍLIOS EXISTENTES	FECHADOS	FAMÍLIAS pesquisadas
BOM JESUS	51	9	0	9
CAMPO ALEGRE	154	30	2	28
DADORA	81	18	2	17
ILHA	105	19	1	21
LAGO GRANDE	244	46	8	41
MAWIXI	31	8	1	7
MILHO	146	27	0	27
MORCEGO	64	14	1	13
SERRA DA MOÇA	140	36	4	32
SERRA DO TRUARÚ	115	27	2	25
VISTA ALEGRE	399	76	11	67
BOM JESUS	51	9	0	9
TOTAL	1.672	335	34	313

(Fonte: Prefeitura Municipal de Boa Vista. Secretaria de Gestão Participativa e Cidadania)

Nos primeiros dezoito meses o Programa **“Braços Abertos+”** apresentou resultados como: 14.715 crianças e adolescentes com bolsas-incentivo; 75% da cidade atendida pelo Programa Saúde da Família; mais de 12 mil postos de trabalho gerados com contratação de mão-de-obra local para os serviços de infra-estrutura realizados nos bairros.

Foram também atendidos: 840 pessoas em programa de combate à desnutrição moderada e grave na forma de semi-internato; 550 adolescentes e jovens (15 a 21 anos) em situação de risco pessoal e social em oficinas terapêuticas; 2.503 jovens, adultos e idosos em processo de alfabetização.

a de 460 casas e início do processo de regularização fundiária; a construção de 2.573 banheiros; a implantação de três casas denominadas Casa-Mãe, beneficiando 75 crianças de 2 a 3 anos; iniciativas para geração de trabalho e renda voltados para o incentivo à agricultura e aos pequenos negócios, como o Projeto Estufa, a Agência de Crédito Popular, os Tanques de Piscicultura, entre outros.

6.2.3 Participação: O Eixo Político das Políticas Sociais

A certeza que fica em relação às políticas sociais desenvolvidas pelo Programa é de uma gestão que se distinguiria de outras pela proposta de uma administração integrada, focalizada e regionalizada.

Cruzar o que se presencia em Boa Vista com o que foi proposto pela administração municipal significa constatar que as ações foram ou estão sendo realizadas numa seqüência de procedimentos e reprogramações de acordo com a realidade e sob a meta de ampliação contínua de atendimento das demandas.

A realidade das administrações municipais brasileiras torna a iniciativa de Boa Vista inovadora pela própria abordagem que faz das políticas sociais. Interagindo com os cidadãos, procura-se atender principalmente os grupos vulneráveis, vítimas das desigualdades e garantir as assistências que são direitos do cidadão.

Mesmo a terceira linha de atuação . Ações de Massa . também apresentada no Plano Social de Ações Integradas, denota um diferencial em relação à gestão pública municipal, entre outras razões, pelo próprio conhecimento de realidade proporcionado pelo Censo e outros instrumentos.

Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features

MASSA	ESTRATEGIAS	PROCEDIMENTOS
Violência e Drogadição	<p>Criar condições para ativar a parceria entre as estruturas públicas e a sociedade civil, com vista ao desenvolvimento de campanhas de combate à violência, através dos Sub-Programas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Esporte Noite Adentro; - Paz no Trânsito; - Esporte na Escola - Oficinas; - Agente Jovem; - Mulher Cidadã; - Sentinela; - Descobrimdo Talento (Orquestra Sinfônica Infante Juvenil do Município de Boa Vista). 	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar e mobilizar agentes institucionais e parcerias em potencial para implementação das campanhas. - Selecionar temáticas a serem abordadas, enfocando questões da comunidade. - Planejar as ações de viabilização das campanhas, definindo aspectos de articulação, produção e execução. - Sensibilizar a comunidade a participar das campanhas, objetivando a construção de uma nova realidade. - Formar grupos locais de desenvolvimento, garantindo a participação estruturada e sistemática do maior número possível de representantes da comunidade no processo, objetivando sua continuidade nas áreas, após a finalização das campanhas.
Práticas de Degradação Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> - Criar condições para ativar a parceria entre as estruturas públicas e a sociedade civil, com vistas ao desenvolvimento de campanhas que eliminem práticas de degradação ambiental. - Desenvolvimento de campanhas de preservação das nascentes, matas ciliares, recuperação de igarapés e áreas degradadas; 	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar e mobilizar agentes institucionais e parcerias em potencial para implementação das campanhas. - Sensibilizar a comunidade a participar das campanhas, objetivando a construção de uma nova realidade. - Selecionar temáticas a serem abordadas, enfocando questões da comunidade. Ex: coleta seletiva de lixo, material de construção nas frentes das casas, responsabilidade pela limpeza da frente e fundo de sua casa, entre outros. - Estabelecer parcerias com órgãos financiadores, para confecções de material de divulgação das campanhas. - Otimizar oficinas que trabalhem os ciclos da vida, na natureza e na cultura. - Ocupação das áreas livres do município, com o cultivo de flores, plantas medicinais, entre outros, com o envolvimento da comunidade, objetivando evitar o acúmulo de lixo. - Estimular campanhas de mutirão de limpeza nos bairros. - Planejar uma agenda de campanhas focadas na limpeza e arborização dos bairros. - Parceria com a comunidade para a recuperação do igarapé Pricumã como piloto. - Notificação orientativa/ educacional. - Notificação de auto de infração para crimes ambientais. - Identificação e capacitação de jovens para desenvolvimento de programas de educação ambiental/agentes multiplicadores. - Desenvolver projeto para a criação dos Parques Municipais e acompanhar sua aprovação pela Câmara Municipal (áreas em estudo nos bairros Caçari e Nova Cidade). - Capacitação técnica/ reciclagem profissional da equipe da SEMAAI.

(Fonte: Prefeitura Municipal de Boa Vista. Secretaria de Gestão Participativa e Cidadania)

is instigantes quando se fala em propostas de administração participativa é a possibilidade de cooptação, mesmo em democracias as mais avançadas, além da presença de anseios e atitudes individualistas. Como se dá a participação numa perspectiva de transformação da interação governo e cidadãos?

É o olhar sobre a participação como eixo político das políticas sociais que subsidia a análise sobre o que é e como se dá a comunicação sob a perspectiva da aproximação entre Estado e sociedade. É dessa forma que se pode identificar a comunicação como espaço público nos quais as pessoas discutem questões de interesse comum, formam opiniões e planejam a ação. Não há exagero em se apontar o terceiro eixo . o político . como o aspecto de maior peso para esta Pesquisa.

6.2.4 Comunicação e Espaço Público: Inova a inovação 1

O primeiro espaço de comunicação entre a equipe da Prefeitura e a população ocorre pela denominada reunião de partida. Esta mobiliza as comunidades para conhecimento da proposta, mas também para ouvir sobre temas como: a ocupação de cada bairro; os primeiros problemas; as formas de organização para resolvê-los; as dificuldades que permanecem; o levantamento das principais necessidades; e, finalmente, as sugestões para um trabalho parceiro com a Prefeitura para administrar a cidade.

Acompanhar uma segunda etapa do Programa é conhecer os fluxos, as atividades e a dinâmica, principalmente, do Departamento de Mobilização. Agregando 55 novos técnicos, a equipe do Programa é a ponte para uma via de duas mãos entre a Prefeitura e a população.

mento das nove regiões agrupando entre 2 e 8 bairros, os denominados Agentes de Articulação têm como objetivos conhecer cada bairro e inserir os representantes da Prefeitura nessas comunidades. Diariamente o Grupo da Mobilização está nas ruas.

Da apresentação do Programa às comunidades à pesquisa qualitativa com lideranças (de janeiro a agosto de 2001) foram realizadas setenta e seis reuniões, envolvendo 90.537 participantes.

Contando, em princípio, com a %desconfiança+ das pessoas, o espaço das %reuniões de partida+ proporcionam as primeiras discussões⁷¹. Por que realizar a pesquisa, se o prefeito ou qualquer pessoa que anda num bairro pode ver onde não tem asfalto e iluminação, linha de ônibus regular ou buracos por toda parte?

A essa indagação insistente da população no início do Programa, a Prefeitura responde que %é preciso mais para administrar a cidade [...] as informações devem ser sobre cada casa, cada família+.

O cidadão utiliza o microfone que lhe é aberto: %e é para atender a todos, eu preciso de emprego, de telha para cobrir minha casa, [...] de tijolo+. A equipe do Programa acrescenta outra explicação, %é que há necessidade de atendermos de forma mais coletiva [...] o asfalto [...] a iluminação [...]+

Após esses encontros, a pesquisa sócio-organizativa procura as lideranças formais e informais, os moradores mais antigos (individualmente ou em grupo) para resgatar a história da comunidade, recapitulando suas principais reivindicações, mobilizações e formas de luta.

⁷¹ O debate resulta em apenas 2% de recusa em responder a pesquisa: %Porque a pesquisa se a prefeita conhece a cidade e ainda existem dados no IBGE?+

e Boa Vista reconstituísse e registrasse a história dos bairros. Os principais instrumentos de trabalho de campo dessa atividade foram: o roteiro de entrevista, os critérios para observação e as técnicas de trabalho em grupo. As observações são registradas em *diário de campo*+ juntamente com comentários, atitudes e outras reações informais.

Com o diagnóstico pronto, reuniões de rua em cada bairro apresentaram os dados sócio-econômicos identificados na pesquisa e a população foi chamada para conhecê-los. Trata-se de um segundo momento de comunicação.

A Prefeita e sua equipe chegam aos bairros com os *retratos*+ de cada um. Em um telão, cada comunidade assiste ao *PowerPoint*+ que mostra informações como: as características da população e dos imóveis; as organizações comunitárias e lideranças; os problemas dos bairros.

As comunidades podem também acompanhar cada ação que está sendo ou será realizada, as reivindicações apontadas pelos moradores na pesquisa e as demandas atendidas ou não.

As reuniões de rua contam normalmente com 700 cadeiras sempre ocupadas. As ruas ficam repletas, corais de crianças fazem a abertura com o Hino Nacional. Há apresentação de teatro (oficinas do Projeto Crescer), da Orquestra Sinfônica formada por crianças e jovens.

O evento principal, no entanto, é o debate entre a Administração e as pessoas. Contando com cerca de 1.000 participantes, em média, as reuniões para devolução dos diagnósticos significam um novo patamar de diálogo gerando frequentemente os *embates*+, conflitos e frustrações.

rsas e não unânimes. Os recursos são escassos e disputados. Algumas reivindicações são preferidas pelas localidades como a construção de escolas.

No distante bairro de Santa Luzia, por exemplo, houve solicitação de construção de vários prédios. Resultado de um verdadeiro espaço público habermasiano+, a demanda foi substituída por uma nova proposta contemplando vários itens: a construção de uma única escola para 900 alunos; a ampliação de uma creche e a construção de outra; a implantação de um centro de múltiplo uso.

A discussão pública permite, ainda, a construção de três quadras poliesportivas cobertas, conforme solicitação das diversas comunidades residentes no bairro. Processo moroso e difícil, mas com um final feliz+. Não raro o processo de decisão ficou aquém dos anseios do grupo.

O diagnóstico e sua devolução expõem questões imprevistas e inadiáveis. Como falar em participação, em discutir prioridades, quando 9.504 famílias não possuem banheiro?+ Se o desemprego é um problema grave, apesar de bastante comum em Boa Vista, resolver a situação de pessoas que utilizam banheiros de vizinhos, sacos plásticos e latas não pode ser uma ação descartada+.

Foi necessária a busca por recursos. Considerando a descoberta+ um problema de saúde pública, o Programa localiza+ e obtém recursos, inicialmente junto à FUNASA (Fundação Nacional de Saúde) e, posteriormente junto à Caixa Econômica Federal.

De junho de 2001 a agosto de 2002 foram construídos 2.573 banheiros padrão/ módulo básico contendo privada, descarga, lavatório de mão.

os hidráulicos e sanitários mobiliza a equipe gestora, as empreiteiras da Região e a mão-de-obra dos próprios bairros. Foram 2.573 (30%) de famílias atendidas a partir de um complicado processo de negociação para a definição e aceitação dos critérios em função dos recursos disponíveis.

O acompanhamento social das famílias na instalação dos módulos garantiu a participação e o envolvimento das mesmas em todas as etapas. Como resultado do trabalho educativo, muitas famílias conseguiram construir banheiros com recursos próprios. Essa ação foi realizada em conjunto pelas Secretarias Municipais de Saúde e Desenvolvimento Social e a Funasa demonstrando basicamente a importância do uso correto desse equipamento como fator de melhoria da qualidade de vida.

6.2.5 Comunicação e Espaço Público: Inovar a inovação 2

O processo de devolução dos diagnósticos foi também uma festa cívica com muitos acirramentos de opiniões, mas poucos impasses. Sabemos que primeiros encontros entre cidadãos e autoridades munidas de informações não são exatamente equilibrados. Inicialmente a Prefeitura obtém acordos com relativa facilidade.

Mas, e depois? De que modo a população apropria-se das informações e as utiliza para participar da gestão? Como o governo municipal incorpora desde práticas mais simples de inter-relação com os cidadãos àquelas que implicam negociação, cooperação e parceria? Como Boa Vista avança na implantação da proposta?

Um primeiro trabalho realizado foi a identificação das organizações comunitárias. São duas formalizadas na década de 60; doze na década de 80 e oitenta na década de 90.

01 e 2002, mais trinta são institucionalizadas.

Numericamente Boa Vista aparenta ter sua população organizada. Entretanto, um processo de discussão e aprofundamento dos papéis e funções sociais das unidades identificadas, trouxe revelações...

A criação de Associações de Moradores sensibiliza a população. Desde as ocupações iniciais, Boa Vista teve moradores %organizados+ nos bairros em função da falta de infra-estrutura. Mas, ao longo de sua história, essa organização sofre oscilação no nível de autonomia na sua relação com o Estado. Na implantação do Braços Abertos %descobriu-se+ que o Estado de Roraima remunera mensalmente os %agentes intermediários+, ou seja, os representantes das comunidades.

A %surpresa+ trazida pela pesquisa apontou também que uma parcela majoritária (44,13%) afirma desconhecer a utilização de instituições para encaminhamentos de suas reivindicações e 42,54% declaram que não há nenhum processo para reivindicações de melhorias.

Do conjunto de moradores, 70,43% declaram não participar ou freqüentar qualquer instituição comunitária. A maior parte dos que freqüentam alguma instituição, declaram ser de natureza religiosa (26,69% das citações). Boa Vista revela um quadro semelhante à maioria dos municípios brasileiros:

[...] pouca experiência dos dois lados (governo/governados); população geralmente se organiza em caráter episódico para garantir o objeto de suas demandas (flui e reflui de acordo com moradores e emergências); as organizações populares não têm o hábito de se organizar para informar-se, formar-se e gerir; a maioria dos grupos populares organizados desconhece custos, variáveis técnicas e processos envolvidos na consecução de seus objetivos; lideranças e população apresentam visão pontual e segmentada do seu ambiente e da cidade+(BOA VISTA. Prefeitura Municipal. Secretaria de Gestão Participativa e Cidadania; 2001) (não paginado).

ocupam um espaço crescente, sobretudo igrejas pentecostais e católicas. Na falta de lei, onde a justiça funciona vagarosamente, as pessoas buscam saída na religião, afirmam técnicos do Programa.

Quadro 07: Caracterização das organizações sociais dos bairros de Boa Vista

BAIRRO	ANO DE FORMALIZAÇÃO	FORMA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL LOCAL (continua)
13 de Setembro	1985 1992 2000 2000	Associação dos Oleiros Centro de Produção Comunitária Associação de Luta pela Vida Centro Comunitário 13 de Setembro Igreja Santa Luzia
31 de Março		Igreja Santo André Igreja Presbiteriana de Boa Vista
Aeroporto	1991	Associação dos Moradores do Bairro Aeroporto, com o objetivo de representar a comunidade junto aos órgãos públicos, para reivindicar melhorias no bairro.
Alvorada	1994 1997 1998	Associação de Moradores do bairro Alvorada, com o objetivo de buscar melhores condições de vida às famílias do bairro. Outras associações e grupos informais são registradas na área: Associação das Donas de Casa Associação Comunitária Alvorada e Equatorial Igreja Evangélica do Pastor Clóvis Grupo de Senhoras Grupos Esportivos
Aparecida	1969	Clube de Mães Igreja Nossa Senhora Aparecida Associação dos Moradores do Bairro Aparecida
Asa Branca	1989	Associação de Moradores do Bairro Asa Branca. Em 1997 a Associação de entidades Sociais . ASES, desenvolveu um trabalho com jovens e famílias que estavam com problemas relacionados ao uso de drogas. Atualmente, essas associações estão com suas atividades temporariamente paralisadas, por falta de recursos.
Bela Vista	1997 1998 1999 1999	Associação de Moradores do Bairro Bela Vista. Outras associações foram formalizadas nos bairros: Associação de Mulheres do Bairro Bela Vista Associação dos Idosos Pastoral da Criança, ligada à Igreja Católica
Buritis	2000 2000 2000 2000	Rede Nacional de Pessoas com HIV/AIDS Associação Folclórica Nordestina %Gangaceiros do Thianguá+ Associação dos Moradores do Bairro Buritis Clube de Mães %Raz e Amor+
Caçari	1987 1989 1999	AMOCA . Associação dos Moradores do Caçari (não está funcionando) Centro Espírita Caminheiros da Luz Igreja São Mateus Loja Maçônica Acácia de Boa Vista

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

	DATA DE CRIAÇÃO	FORMA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL LOCAL (continua)
Caimbé	1989	Associação dos Moradores do Bairro Caimbé, principalmente com o objetivo de representar os moradores do Conjunto Habitacional Caimbé, devido aos problemas físicos apresentados nas casas pós ocupação. Foram criadas outras associações: Clube de Mães Caimbé Associação de Mães do Estado de Roraima
Calungá	1988 1999	Associação de Moradores do Bairro Calungá. Destacam-se também outras associações: Clube de Mães do Bairro Calungá Grupo de Danças Rainoc
Cambará	1990 2000 2000	Associação de Moradores do Bairro Cambará, com o objetivo de conseguir equiparação dos valores das prestações da casa própria que, para famílias de militares, era menor. No ano de 2000, surgem outras associações. São elas: Associação das Donas de Casa do Cambará Clube de Mães do Cambará
Caraná	1991 1992	Associação de Moradores do Bairro Caraná. Outras associações são formalizadas no bairro, como o Clube de Mães em 1992, entretanto, as atividades dessas associações estão paralisadas, apesar do vínculo político com o governo do Estado. Em 1991, um casal residente no bairro fundou a Escola Desportiva Tiradentes, com o objetivo de tirar as crianças da rua, mas devido dificuldades financeiras, paralisou suas atividades no final de 2000.
Cauamé	1991	Associação Comunitária do Cauamé, com a finalidade de reivindicar melhorias para o bairro e atender a comunidade em suas necessidades básicas. Existem outros grupos organizados na comunidade: Grupo de capoeira Quadrilha do Macedão Igrejas Evangélicas que auxiliam as famílias carentes.
Centenário	2001	Associação dos Moradores do bairro Centenário, por acreditarem que uma associação tem mais credibilidade junto ao poder público, para reivindicar a legalização da posse da terra.
Centro	1892 1995 1999	Igreja Matriz de Nossa Senhora do Carmo Associação Comunitária dos Moradores do Bairro Francisco Caetano Filho Clube de Mães Maria Alzira
Cinturão Verde	1997 1997 1998 1998 1999 1999 1999	Associação de Moradores do Bairro Cinturão Verde, que tem como objetivo tornar-se Centro Comunitário, com área de lazer, cursos profissionalizantes e atividades culturais. Existem outras associações: Associação das Donas de Casa Clube de Mães . Grupo Jovem, ligado à Igreja Católica Associação Comunitária do Cinturão Verde Grupo de Idosos Vício de Viver Associação dos Moradores de Belo Horizonte

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

	FORMALIZAÇÃO	FORMA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL LOCAL (continua)
Doutor Sílvio Botelho	1997 1998 1998 1999 1999 1999 2001	Escola e Creche Mundo da Criança Associação de Moradores do Bairro Doutor Sílvio Botelho. Dentre outras, destacam-se: Centro Social de Integração do Menor Carente Associação das Donas de Casa Associação Comunitária do Bairro Clube de Mães Associação de Futebol Amador de Roraima
Doutor Sílvio Leite	1996 1996 1999 1999	A Associação de Moradores do Bairro Doutor Sílvio Leite, foi organizada em 1988, logo após sua ocupação, entretanto só foi formalizada em 1996. Outras associações surgem no bairro. São elas: Associação das Donas de Casa Associação Comunitária Associação dos Hortiavicultores
Equatorial	1998 1998 1998	Associação Comunitária dos Conjuntos Equatorial e Alvorada . 1998, e Clube de Mães Hilda Lucena Associação das Donas de Casa
Estados	1980	Centro Social Doutor Reinaldo Neves Igreja São Paulo
Jardim Caranã	1997 2000 2000	Associação dos Amigos do Jardim Caranã A primeira organização da comunidade se deu em 1994, entretanto somente se constituiu juridicamente em agosto de 2000, através da Associação de Moradores do Bairro Jardim Caranã. Constatam-se outras associações no bairro: Associação Comunitária do Jardim Caranã
Jardim das Copaíbas	1998 1998	Associação de Moradores do Bairro Jardim das Copaíbas; Clube de Mães
Jardim Floresta	1993 1995	Associação de Moradores do Jardim Floresta Clube de Mães do Jardim Tropical
Jardim Primavera	1991 1994 1994	Associação dos Moradores do Bairro Jardim Primavera com o objetivo de lutar pelo bem comum da comunidade e ser o elo de ligação entre o poder público e a comunidade. Surgem também: Associação dos Idosos Clube de Mães do Bairro Jardim Primavera
Jardim Tropical	1999 2001 2002	Associação Comunitária dos Moradores do Bairro Jardim Tropical Associação de Moradores do Bairro Jardim Tropical Clube de Mães do Bairro Jardim Tropical
Jóquei Clube	1991 1996 1997 1997 2000	Centro Social Jóquei Clube; Associação das Costureiras do Jóquei Clube; Associação das Donas de Casa; Associação dos Moradores do Bairro Jóquei Clube Associação Força Jovem
Liberdade	1982 1991	Associação Comunitária do Bairro Liberdade . ACOBAL, com o objetivo de reivindicar melhorias para o bairro e maior qualidade de vida às famílias ali residentes. Foi formalizada, também, a Associação de Moradores do Bairro Liberdade;

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

		FORMA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL LOCAL (continua)
Mecejana	1978 1997 1997 1997 1990 2000	Clube de Mães Associação de Moradores do Bairro Mecejana, que teve seu início de organização em 1985. Surgem outras associações no bairro. São elas: Associação das Donas de Casa Escolinha de Futebol Lions Club Centro de Proteção de Serviços
Nova Canaã	1990 1999 1999	Associação de Moradores do Bairro Nova Canaã. No ano de 1999 surgem outras entidades sociais no bairro. São elas: Clube de Mães Nossa Senhora das Candeias Associação Comunitária do Bairro Canaã É de se destacar na história de organização da comunidade, a Comissão de Apoio e Defesa da Cidadania, formada em 1993, com o objetivo de unir lideranças e moradores na defesa de seus direitos;
Nova Cidade	1997 1997 1997	Associação de Moradores do Bairro Nova Cidade, com o objetivo de reivindicar a canalização de água, energia elétrica, transporte coletivo, etc. Existem no bairro outras associações. São elas: Clube de Mães do Bairro Nova Cidade Associação das Donas de Casa
Olímpico	2000	Comissão Comunitária de Conselheiros do Bairro Olímpico
Operário	2000	Associação de Moradores do Bairro Operário. Está se estruturando para a formalização da Associação das Donas de Casa.
Paraviana	1995	Associação dos Moradores do Paraviana (inativa); Igreja Santíssimo Sacramento; Assembléia de Deus;
Pintolândia	1992 2000 2000	Associação de Moradores do Bairro Pintolândia. No ano de 2000 sentem necessidade de se organizar em torno de outras associações e novas lideranças começam a emergir. São elas: Associação das Mulheres de Pintolândia; Expansão das igrejas evangélicas, que, além do trabalho de evangelização, contribuem na doação de alimentos e remédios para as famílias carentes do bairro.
Piscicultura	1991	Por se tratar de uma região que se caracteriza por criação de peixes e uma extensão do bairro Santa Teresa, as famílias ali residentes são beneficiadas pelas associações comunitárias do bairro de Santa Tereza.
Pricumã	1989	Associação de Moradores do Bairro Pricumã, com o objetivo de encaminhar as reivindicações da população por melhoria de condições de vida.
Professora Araceli Souto Maior	2000 2001 2001	Associação dos Moradores do Bairro Professora Araceli Souto Maior; Associação das Donas de Casa; Associação Comunitária do Bairro Professora Araceli Souto Maior Igreja Adventista do 7º Dia

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

		FORMA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL LOCAL (continua)
Raiar do Sol	1995 1997 1999 2000 2000 2000	Associação de Moradores do Bairro Raiar do Sol, com o objetivo de reivindicar, junto às autoridades, a legalização da invasão da área. Existem outras associações no bairro. São elas: Casa de Apoio à Criança e Mãe carente; Associação das Famílias Carentes; Associação Comunitária do Bairro Raiar do Sol; Associação das Donas de Casa; Associação dos Idosos; Jovens Únicos no Amor de Cristo - informal
Santa Luzia	1991 1998 1998 1999 1999 1999 2000	As primeiras lideranças formais do bairro tiveram suas origens com a formação do bairro Pintolândia. Com a nova carta da cidade e formalização do bairro Santa Luzia, a organização da comunidade em torno das suas reivindicações, conduziu a constituição formal e informal das seguintes associações: Associação dos Moradores da Santa Luzia; Associação das Donas de Casa; Associação dos Idosos; Clube de Mães; Assembléia de Deus Renovador; Associação Comunitária do Bairro Santa Luzia; Associação de Apoio a Desempregados Empreendedores;
São Pedro	1990	Associação dos Moradores do Bairro São Pedro; Igreja de São Pedro
São Vicente	1988	Associação de Moradores do Bairro São Vicente. O primeiro Clube de Mães foi formalizado em 1975, com o objetivo de desenvolver atividades educativas e de laborterapia, através de cursos de bordado e crochê. A Associação dos Amigos do Bairro São Vicente foi formalizada em 1998.
Senador Hélio Campos	1998 1998 1998 2000 2000 2000	Associação dos Moradores do Pintolândia IV. Existem outras associações formalizadas e outras não. Destacam-se: Associação dos Produtores Rurais; Grupo de Jovens Geração Forte; Associação das Donas de Casa; Associação do Bairro Senador Hélio Campos; Pastoral da Criança; Associação Amigos do EMI.
Tancredo Neves	1987 1987 1994 1997 1998	Associação de Moradores do Bairro Tancredo Neves. Outras associações são criadas, entre elas: Clube de Mães; Grupo de Idosos; Associação dos Amigos do Tancredo Neves; Pastoral da Comunidade.
União	1996	Associação de Moradores do Bairro União e Clube de Mães Estrela DqAlva, com o objetivo de oferecer curso de artesanato às mães do bairro, como forma de geração de renda, desenvolvem atividades culturais e esportivas. Na sede da Associação funciona uma Escola de Ensino Fundamental e, à noite, alfabetização de adulto.

(Fonte: Prefeitura Municipal de Boa Vista. Secretaria de Gestão Participativa e Cidadania)

buscou-se uma representação mais real. Decide-se trabalhar com 10% de representantes das organizações já estruturadas e com 1% dos representantes da população de cada bairro. Essa estratégia considera as expectativas e aspirações das comunidades, os fluxos e refluxos de participação dos moradores em reuniões e as atitudes das organizações em face da proposta.

A população escolheu por voto direto 192 representantes de organizações e 1.130 representantes entre os moradores. São eles que compõem, conjuntamente com a Prefeitura, o Conselho de Gestão Compartilhada que, inclusive, trabalhará o orçamento participativo⁷². A constante capacitação da equipe da Administração foi acompanhada por ações semelhantes dirigidas especificamente aos representantes eleitos. Encontros, Seminários, Reuniões fizeram parte do processo em todas as etapas.

A eleição dos representantes mobiliza as comunidades em 42 reuniões e 63 assembléias envolvendo 4.175 participantes. Paralelamente às outras ações, entre agosto de 2001 e abril de 2002, o processo eleitoral, com o suporte da equipe de Mobilização Social, movimentou casas de moradores, instalações públicas e ruas.

Inicia-se o que se pode chamar de terceiro momento da comunicação entre o governo municipal e a sociedade, representado pelo funcionamento do Conselho de Gestão Participativa formado pelos 1.322 representantes e a Prefeitura. O período eleitoral, popularizou o Braços Abertos que passa a fazer parte de discussões de outros segmentos da sociedade pela sua visibilidade nos meios de comunicação locais, regionais e mesmo nacional.

⁷² Reitero que a implementação do orçamento participativo constitui a Etapa 4 do Programa.

ocasionada pela devolução da pesquisa aos bairros pela realização de 20 reuniões nas quais participam 25.481 pessoas a, divulgação massiva inseriu o Programa na sociedade como um todo fazendo com que fossem angariadas opiniões favoráveis e contrárias.

Os espaços criados/construídos para preparação da população nas várias etapas (apresentação da proposta, a realização de diagnóstico e a formação do Conselho) são significativos. Porém, a garantia de negociações, entendimentos, definições conjuntas e compromisso com as decisões tomadas constituem meta cuja distância foi revelada ~~impiedosamente~~ pela conclusão do processamento da pesquisa.

Como argumentam os responsáveis pelo Programa, ajustes metodológicos proporcionaram a identificação de lacunas diversas exigindo o planejamento de ações estratégicas contínuas relacionadas aos mecanismos de participação. Ou seja, organizar a população ainda era preciso.

Em dezembro de 2001, com a realização do ~~%~~ Encontro da Prefeitura Municipal de Boa Vista e Representantes Comunitários, foi elaborada conjuntamente e assinada uma Carta de Compromisso, cujo conteúdo se refere ao papel dos representantes e à estrutura de funcionamento do Conselho de Gestão.

De acordo com a documentação do Programa (BOA VISTA. Prefeitura Municipal. Secretaria de Gestão Participativa e Cidadania, 2003), estão entre as atribuições do Conselho:

- o fortalecimento da união e da organização dos moradores pelo estabelecimento de objetivos comuns;

comunidade para discussão e encaminhamento de projetos coletivos;

- a solicitação ao poder municipal das propostas/ações contidas no Programa de Governo por bairro;
- a discussão das demandas da comunidade com representantes do poder municipal;
- a mobilização da comunidade para reuniões de discussão e aprovação do plano operativo de ações integradas;
- o acompanhamento da execução das propostas aprovadas;
- a garantia junto ao governo municipal do cumprimento das resoluções e das decisões tomadas em consenso pela Comissão de Representação Municipal e Comissão de Representativas da Gestão Compartilhada.

A partir dessa institucionalização, são programadas quatro etapas. A primeira se refere à mobilização e à reunião com os representantes por bairro para apresentação das reivindicações/demandas, formuladas à época da pesquisa (2001). Envolve também as demandas atendidas pela prefeitura (entre 2001 e 2002). Os representantes foram orientados para que fossem levantadas as demandas prioritárias por temáticas: Saúde, Educação, Urbanização, Lazer e Sinalização, Transporte.

2002, a segunda etapa envolve a discussão e sistematização dos levantamentos realizados e elaboração do cronograma para o encontro/despacho com a Prefeita e Secretários.

Na terceira etapa acontecem reuniões no auditório da Prefeitura Municipal de Boa Vista, entre a Prefeita, os Secretários e os Representantes para os encaminhamentos das reivindicações.

A etapa 4 envolve os encaminhamentos da Prefeita, a partir do atendimento das Comissões, discutindo e negociando as reivindicações, com o objetivo de fortalecer e estimular a participação direta e representativa dos moradores (BOA VISTA (RR). Prefeitura Municipal. Secretaria de Gestão Participativa e Cidadania, 2003).

Entre agosto de 2002 e março de 2003, as Comissões de Representatividade de doze bairros realizaram os levantamentos solicitados e vivenciaram as etapas seguintes (2,3,4).

As informações são sintetizadas basicamente por dois instrumentos para cada bairro. O primeiro documento responde: O que mudou na cidade de Boa Vista? O que mudou no bairro? O que falta ou precisa melhorar? Contém também a sistematização do levantamento feito junto às comunidades, realizada em reuniões entre a equipe do Programa e os Representantes. O segundo instrumento é o despacho com a Prefeita, (etapa final), depois das discussões sobre as reivindicações sistematizadas pelo encontro entre os Representantes, a Prefeita e os Secretários.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

am o processo. Aqui, deixo ao leitor, como exemplo, os referentes a um dos bairros. Caranã foi a localidade escolhida em função da resposta fornecida à primeira questão do primeiro instrumento. %Q que mudou na cidade de Boa Vista?+ Caranã foi o único a deixar explícito: %Qa.] a forma de administrar a cidade [...] e o resgate da cidadania através de programas sociais [...]+, entre outras mudanças.

No conjunto dos 12 bairros, houve três referências à gestão participativa como mudança enquanto 9 apontam a questão da cidadania e programas sociais. Caranã foi o único a citar os dois aspectos, indicando uma possível maior compreensão do Programa em seu conjunto:

Instrumento 1: Sistematização do Levantamento junto ao Bairro (apresentado em reunião com a Prefeita e os Secretários)

Bairro: Caranã

O que mudou na cidade de Boa Vista?

Urbanização da cidade: asfaltamento de ruas, iluminação pública, limpeza pública, arborização e jardinagem de praças, ruas e avenidas. A apresentação da cidade como um todo;

A forma de administrar a cidade: gestão participativa, dando oportunidade à população de eleger os seus representantes por bairro, para propor e discutir junto à Prefeitura as suas necessidades e ações a serem desenvolvidas;

O resgate da cidadania através de Programas Sociais;

A qualidade de vida da população;

A valorização dos idosos e jovens na linha da marginalidade.

O que mudou no bairro?

Asfalto e recapeamento de ruas;

Iluminação pública;

Regularização da coleta de lixo domiciliar (3 vezes por semana);

Arborização de ruas e avenidas;

Conservação e manutenção dos canteiros;

Desenvolvimento de Programas Sociais atendendo 713 famílias e 783 crianças e jovens;

Implantação do PPSF.

precisa melhorar?

Transporte: Solicitar da Escola Maria Gonçalves Vieira para atendimento a crianças com idade até 06 anos e demanda do EJA. Conforme informações da diretoria, muitos moradores estão sem estudar por falta de espaço físico / salas de aula.

Transporte: Solicitar da Empresa Concessionária a capacitação dos motoristas e cobradores; Redução do intervalo de tempo: saída do ônibus do terminal do bairro para o centro.

Lazer: No bairro existe um Parque Aquático . a Comissão vai realizar abaixo-assinado solicitando ao Governo do Estado reabertura do mesmo.

Urbanização: Iluminação Pública . Inexistência de lâmpadas e/ou reposição de lâmpadas queimadas; A área abrangendo a Av. Carlos Pereira de Melo até a Avenida 16 e da R. Django da Silva até a Av. Rui Baraúna, está em condições precárias de iluminação, excluindo-se apenas as ruas Emília Lavor, José Tabira A. Macedo e Django da Silva.

Limpeza pública: Organização da Comissão para campanha de conscientização junto aos moradores . realizar o trabalho de forma integrada: com a participação da Escola, Igrejas, Organizações Sociais e com o apoio da SEMGEP+

Demanda por Asfalto de Canaã

Rua	Trecho
SD. PM Arineu F. Lima	Av. Chile x R. João Liberato
SD. PM Wilson P. da Silva	Av. Rui Baraúna x R. Harison Rodrigues
SD. PM Alfredo Jorge	Av. Rui Baraúna x R. Harison Rodrigues
CB.PM Laurindo A.Braga	Av. Rui Baraúna x Parque Aquático
CB.PM José Tabira	Av. Rui Baraúna x Parque Aquático
Ritler Lucena	Av. Chile x R. João Liberato
João Alves Brasil	Av. Carlos Pereira de Melo x R. Harison Rodrigues
Raimundo Alves Soares	Av. Rui Baraúna x Ritler Lucena
Rua 14	Av. Rui Baraúna x Ritler Lucena
Travessa B	Av. Rui Baraúna x Parque Aquático

(Fonte: Secretaria de Gestão Participativa e Cidadania; 2003)

Demanda por Fechamento de Valas

Rua	Trecho
S.D. Arineu F. Lima P1	Av. 16 x R. Joca Farias
Ritler Lucena P2	Av. 16 x R. João Alves Brasil
João Alves Brasil	R. Harison Rodrigues x Av. Carlos Pereira de Melo
Emília s. Lavor	Av. 16 x R. José Tabira

(Fonte: Secretaria de Gestão Participativa e Cidadania; 2003)

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Mais medicamentos de uso contínuo (diabéticos, cardíacos, hipertensos);
Estoque de materiais básicos para o atendimento (primeiros socorros);
Capacitação de atendentes/receptionistas para lidar com o público;
Contratação de farmacêutico para distribuição de medicamentos, controle e orientação ao paciente;
Acabar com as filas de madrugada para marcação de consultas e exames;
Solicitar ao médico prescrição legível do medicamento.

Feira Livre

Estudar a possibilidade de implantação no bairro.

REIVINDICAÇÕES/ ENCAMINHAMENTOS

1 É EDUCAÇÃO

Não há possibilidade de atender de imediato a solicitação referente a ampliação da escola para atendimento à criança até 06 anos (creche).

Teresa legitima a reivindicação reconhecendo que ainda na sua administração um dos grandes problemas, por falta de recursos financeiros é a demanda da pré-escola. Está buscando formas de atender essa solicitação.

Teresa determinou a representante da Secretaria de Educação que a partir do 2º semestre fosse ampliado o EJA e que transmitisse a Secretária Delacir.

2 É TRANSPORTE

Presidente da EMHUR deverá entrar em contato com a Empresa Concessionária para discutirem proposta de reciclagem profissional para motoristas e cobradores de ônibus.

Verificar a possibilidade de redução do tempo de saída dos ônibus do terminal do bairro para o Centro.

3 É LAZER

Se o Governo do Estado fizer a cessão para o Município, haverá condições de a Prefeitura desenvolver Programas de Lazer na referida área/ Parque Aquático.

4 É URBANIZAÇÃO

Iluminação Pública

A Prefeita pediu ao Secretário de Obras, Nélio que comunicasse a Eder que após a licitação fosse atendida a reivindicação com a maior brevidade possível.

Limpeza Pública

Excelente a proposta de Campanha liderada pelos representantes.

Foi solicitado a Diagonal/ Ivone, que junto com os representantes e demais agentes elaborasse a proposta/ Projeto Piloto.

Asfalto

Solicitado ao Secretário que verificasse a possibilidade do atendimento.

Valas

A obra é muito cara. Foi determinado ao Secretário Nélio que fizesse o levantamento referente ao recurso financeiro, para que a Prefeita possa fazer a captação de recursos necessários para a execução da obra.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Solicitado ao Secretário Dr. Wirlande que verificasse o estoque de medicamentos existente no Posto

Quanto à capacitação das atendentes/ recepcionistas Teresa informou que já está sendo elaborada a proposta.

6 É FEIRA- LIVRE

A Prefeita solicitou ao Secretário do Meio Ambiente, Thomé, que estudasse a proposta do atendimento e viesse despachar com a mesma antes de qualquer iniciativa.

(Fonte: Secretaria de Gestão Participativa e Cidadania; 2003)

Mobilizando, de janeiro de 2001 a agosto de 2002, 599.143 participantes⁷³ em 420 reuniões, o Programa foi implantado em três etapas que se interpõem e se integram.

Inicialmente o trabalho social nos bairros tem como objetivos: garantir o entendimento do Programa pelas organizações sociais, lideranças informais e moradores (apresentação e discussão); aplicar os selos (selagem e aplicação do questionário da pesquisa sócio-econômica); realizar pesquisa qualitativa; produzir o diagnóstico; e devolver, em reuniões por bairro, os resultados da pesquisa para discussão e apresentação de sugestões.

O diagnóstico sócio-econômico tornou possível a elaboração de uma proposta. Foram também estimulados e formados grupos representativos dos interesses coletivos das comunidades por meio das organizações sociais existentes nos bairros e da representatividade dos moradores.

⁷³ A Secretaria Municipal de Gestão Participativa e Cidadania fornece esses dados considerando o número de mobilizações da seguinte forma: reunião de Partida (18.840); Reunião de Apresentação do Programa à População (31.055); Reunião para Pesquisa Qualitativa liderança (40.642); Número de Casas Seladas . visita domiciliar (75.772); Número de Famílias Pesquisadas (41.906); Número de População Pesquisada (162.184); Reunião de Devolução da Pesquisa (25.481); Reunião para a Apresentação da Proposta de Gestão Compartilhada (41.175); Reunião para a Eleição de Representantes (41.906); Reuniões de Capacitação (1.322); Reunião com Representantes para Participação de Campanhas Educativas (1.322); Reunião dos Representantes para Participação de Campanhas Educativas (1.322); Reunião com a População e Representantes para Apresentação de Ações e Prestação de Contas (41.906).

promove a interação entre Poder público estatal e sociedade. Há um intercâmbio de informações que gera espaços públicos nos quais há discussão de questões de interesse comum.

Os espaços de encontro abertos pelo Programa não significam uma partilha efetiva de poder. Mas, não se pode avaliá-los, como afirma Evelina Dagnino (2002), a partir das formas, das concepções e da natureza da participação da sociedade civil e de seus conflitos com o Estado. Para ela:

[...] o impacto da sociedade civil sobre o desempenho do Estado (governança?) é uma tarefa que não pode se apoiar num entendimento abstrato dessas categorias como compartimentos separados, mas precisa contemplar aquilo que as articula e as separa inclusive aquilo que une e opõe as diferentes forças que as integram, os conjuntos de interesses expressos em escolhas políticas: aquilo que está sendo aqui designado como projetos políticos (DAGNINO, 2003, p. 282).

Os espaços públicos argumentativos estabelecidos não podem ser desconsiderados. A novidade nas inovações democráticas na gestão pública municipal residiria justamente na possibilidade de uma atuação conjunta entre governo e governados.

A comunicação governamental como espaço público consistiria basicamente na composição da esfera pública intermediadora e/ou monitora da relação poder público/população na resolução de problemas que geralmente são de ordem prática.

A participação na gestão e, conseqüentemente, a existência da comunicação, como defendida nesta tese, são objeto de controvérsias. Avaliações de organismos internacionais⁷⁴ não são suficientes para que a participação e a comunicação sejam concebidas como centro de um novo cenário.

São apontados como causas significativas para esse ~~de~~ crédito+ :a lógica estatal autoritária, concentradora do poder de decisão, e o ~~de~~ preparo+ da população para a abordagem e decisão em relação aos serviços e às políticas.

Para democratizar o processo de decisão governamental é necessário submetê-lo a um sistema de consultas e negociações. As consultas destinam-se a conhecer todos os interessados em cada demanda e a intensidade de seus anseios ou de suas necessidades. As negociações são necessárias sempre que demandas são mutuamente incompatíveis, o atendimento de uma impedindo o de outra. O que é o caso quando o atendimento das demandas requer fundos públicos que são limitados (SINGER, 1989) (não paginado).

O ~~de~~ Programa Braços Abertos+ teve e tem muitas histórias de ~~de~~ embates+. Os recursos escassos são apenas um dos aspectos da dificuldade pra se chegar ao consenso.

- Como remover e disciplinar o comércio informal, atendendo reivindicações dos comerciantes formalmente estabelecidos e, ao mesmo tempo, satisfazer o segmento de trabalhadores que vivem desse tipo de comércio? A parceria entre a Prefeitura e os ~~de~~ vendedores ambulantes+ no ~~de~~ Projeto de Humanização da Área Destinada ao

3 Em 1996, o Banco Mundial, por exemplo, publicou o livro ~~de~~ Participation Sourcebook+, no qual afirma que pretende apoiar processos de participação porque as pessoas afetadas por intervenção para o desenvolvimento devem ser incluídas nos processos de decisão.

l: Calçadão dos Camelôs+foi a resposta resultante de negociações complexas.

- Como conseguir colaboração da população %mais favorecida+ para a doação de cestas básicas sem que isso seja %isto+como simples ação assistencialista? A solução veio com a %Campanha Adote uma Família+, na qual 546 famílias identificadas pelo Programa são adotadas por %cidadãos solidários+. A Prefeitura oportuniza o ingresso dos filhos das famílias contempladas em projetos sociais; oferece capacitação e oportunidade de geração de renda aos pais e mães desprovidos, garantindo, enfim, a inserção na vida municipal dos beneficiados com as cestas de complementação alimentar.

Das muitas histórias de comunicação entre a Prefeitura e os cidadãos de Boa Vista, a mais emblemática é a que se refere ao Projeto Cresce por envolver uma rede complexa de cidadãos e de interesse conflituosos.

6.2.6.1 O Projeto Crescer

Quintal de uma casa simples. Sob a mangueira estão reunidos %meninos e meninas+ do Crescer, Moacir Collini, encarregado pelo Projeto, o Secretário Municipal da Juventude, e outros componentes da equipe. Como usualmente acontece, trata-se de uma reunião com os %considerados+⁷⁵ que, na ocasião, querem discutir os aspectos logísticos para atuarem em eventos que marcam o período eleitoral. Finalizados os %trabalhos+, e curiosos com a presença de alguém que veio para conhecer o Projeto, abrem espaço para o diálogo revelando comportamentos, infrações, condições de vida, enfim, antes e depois do Crescer. A impressão que se tem é que muitos anos passaram desde que foram identificados pelo Censo,

⁷⁵ Antigos líderes de gangues que freqüentam o Crescer, muitos desde o início, e hoje são parceiros da Prefeitura em várias ações e também auxiliam a equipe técnica do Projeto como monitores, instrutores e até gerentes de oficinas, dependendo de suas habilidades, evolução e envolvimento com a proposta. Pela liderança que exercem, agora %do outro lado+, são importante apoio no trabalho com os %novatos+.

Com um orçamento anual em torno de R\$ 98 milhões (65% proveniente do repasse do FPM; 15% do Estado e o restante de arrecadação própria), Boa Vista é uma cidade de jovens: 54% da população têm até 21 anos. São 26.539 jovens dos quais 17.393 vivem na linha de pobreza ou indigência.

O Censo Municipal descobriu no grupo alvo da proposta: 5.891 não estudavam, 1.911 não trabalhavam e 1.490 não trabalhavam e não estudavam. Constituíam o maior grupo de risco da violência entre as 21.950 crianças e jovens de 0 a 21 anos que hoje também são atendidos por programas sociais⁷⁶.

O objetivo do Crescer é incrementar uma política pública de atendimento aos adolescentes e jovens de baixa renda, a maioria tendo cometido ato infracional ou envolvida com drogas.

Para isso, o Projeto articula ações nas áreas de educação, cultura, saúde e esporte, geração de renda, assistência, entre outras, buscando a inserção de uma cidadania plena para essa população.

O Projeto enfrenta problemas como a marginalidade e a delinquência advindas da ociosidade das ruas e do uso de drogas. Como cenário, vigora o desinteresse por trabalho, estudo, e conhecimento gerado pelas condições de vida desse segmento.

⁷⁶ São 15.351 atendimentos com bolsa-incentivo: Bolsa alimentação . 0 a 6 anos; PETI . 7 a 14 anos; Bolsa escola . 7 a 15 anos; Agente Jovem . 15 a 17 anos; Guarda - mirim . 15 a 17 anos; Menino do dedo verde 12 a 17 anos; Orquestra sinfônica . 7 a 21 anos; Banda juvenil . 12 a 18 anos; Artcanto . 7 a 16 anos; Projeto Crescer . 15 a 21 anos. Outros 6.599 atendimento referem-se a programas como os de Educação Infantil; Cernutri; Sentinela; Corais Municipais; Núcleo de Assistência ao Dependente Químico; Construindo o Futuro; Orquestra de Violões, entre outros.

ens é um obstáculo, que, presente em tantos lugares, em Boa Vista aparecia acirrada pela existência de 35 % galeras+ em bairros, que provocavam brigas e, não raro, mortes, cada vez que se encontravam em lugares públicos.

Há ainda a falta de oportunidades de postos de trabalho inerente à economia do contracheque+ e a inexistência de políticas públicas para oferecer atividades artísticas, esportivas, culturais.

Nesse panorama complexo a Prefeitura de Boa Vista implantou o Crescer baseado no tripé Ser/Valores; Viver/Convivência e Aprendizagem; Fazer/Geração de Renda, que resulta em três núcleos respectivamente: Escola, Oficinas e Cooperativa.

A Escola desenvolveu uma proposta pedagógica de ensino acelerado, com currículo e metodologias construídos especialmente para multirepetentes e excluídos do sistema formal de ensino. Integra três áreas de aprendizagem: linguagens e códigos e suas tecnologias; ciências humanas e suas tecnologias; ciências da natureza e suas tecnologias.

As oficinas trabalham a convivência em grupo, a aprendizagem de ofícios e a formação lúdica dos jovens. Cada oficina, no turno oposto ao da Escola, tem um conteúdo programático: duas horas de aprendizagem, uma hora de curso de informática e outra para realizar atividades como dinâmicas com psicólogos e palestras sobre temas como sexualidade e drogas.

À educação e à capacitação, o Projeto agregou a oportunidade de geração de renda pela Cooperativa.

...i, consultor do Projeto, Boa Vista está realizando política de medida sócio-educativa em liberdade, constituindo um programa inovador no qual é trabalhada a radicalidade da idéia de inclusão do adolescente e do jovem. É uma política pública para juventude que estende os direitos a todos.

Houve, ainda, segundo Rossetti, uma rede que, já articulando todas as Secretarias, busca sua consolidação pela inserção das diversas instâncias envolvidas com a questão, além dos demais setores da sociedade.

Contando com recursos da Prefeitura, além dos advindos de parcerias⁷⁷, o Projeto tem um orçamento anual de R\$ 4.252.677,32 (ano base 2004). Em três anos de atividades iniciadas em junho de 200, o Crescer obteve resultados significativos: 836 jovens em 13 oficinas; uma Escola Municipal de Educação Fundamental e Média; o *Cursinho* pré-vestibular com uma proposta de currículo e metodologias inovadoras e experimentais; e uma Cooperativa implementada como estratégia para a geração de renda.

Assistência médica, odontológica e psicológica; o vale transporte; a alimentação; e uma bolsa-incentivo no valor de R\$ 100,00 significaram mudanças na qualidade de vida dos participantes, de suas famílias e da comunidade.

A Escola Frei Artur para qual se previu um atendimento inicial para 400 alunos (156 jovens do Crescer e 244 jovens residentes em seu entorno), abrigava mais de 580 adolescentes, jovens e adultos que estavam fora da Escola ou matriculados em locais distantes de suas residências.

⁷⁷ A Prefeitura prioriza a ação e se responsabiliza pela viabilidade total do Projeto, mas acrescenta a esse procedimento uma proatividade na busca de recursos financeiros e outros. O Crescer buscou um incentivo inicial junto ao Consulado do Japão para a Região Norte, recebendo 71 mil dólares para os equipamentos (computadores e máquinas de costura) para as primeiras oficinas; obteve o Prêmio Petrobrás Geração da Paz (R\$400 mil); mantém parceria com a UNICEF, Fundação Abrinq e CENPEC, Sebrae, SESCOOP-RR (Sindicato e Organização das Cooperativas Brasileiras no Estado de Roraima).

instituída em dezembro de 2003, permitiu que os objetos confeccionados nas oficinas fossem negociados na loja %Criatividades+, uma das iniciativas para melhoria da renda de seus integrantes e para a auto-sustentabilidade do Projeto.

Segundo os gestores, essa ação proporcionou evolução na auto - estima de seus %meninos e meninas+bem como nas suas habilidades e competências sociais e produtivas, além da diminuição de problemas como violência e droga-adição.

Para o Comando Geral da Polícia Militar do Estado de Roraima, podem ser apontados resultados muito concretos: a redução dos índices dos atos infracionais praticados por crianças e a redução de 72% no índice de violência juvenil nos últimos três anos.

A improvisação de uma oficina de marcenaria para a preparação da Festa Junina, acontecimento importante na vida local, consolidou a relação com 150 jovens identificados. A primeira turma do Crescer montou e decorou o espaço do Evento, que, pela primeira vez, ocorre sem violência.

A %empreitada+ bem sucedida originou as duas oficinas iniciais: a de panificação e a de sinalização, sediada no Departamento Municipal de Trânsito.

Em 21 de dezembro de 2001, a Lei n.605/01, que criou %oficialmente+ o Projeto, estabelece, então, objetivos⁷⁸ mais adequados, reformulando a proposta original do Programa de Governo.

⁷⁸ I. Prevenir a marginalização e delinquência dos adolescentes, retirando-os das ruas e das drogas, II. Oportunizar a estes jovens, a aprender um ofício afastando-os da ociosidade; III. Despertar nos jovens a aprendizagem, o interesse pelo trabalho, estudo e conhecimento...; IV. Diminuir o índice de violência entre os jovens; V. Remunerar os aprendizes através de bolsas.

Os adolescentes e jovens participaram da denominada primeira capacitação: diferentes grupos em diversos locais discutindo o que fazer. Simultaneamente uma parte da equipe busca instalações físicas, equipamentos e material.

Entusiasmado após uma visita, o Cônsul do Japão obteve recursos do governo japonês. A equipe do Programa já havia identificado a impossibilidade de adoção de um ensino profissionalizante convencional.

Foram, então, organizadas as oficinas e enfrentados os primeiros problemas. A molecada vendia os uniformes, roubava o material de uso, utilizava vale-transporte como moeda de troca para obter drogas...

Foi uma época de muitas brigas e facadas e até de mortes, recorda o coordenador do Projeto. A gravidade da situação pode ser exemplificada pelo conflito entre dois bairros que provocava mortes alternadas de ambos os lados. A prefeita Teresa Jucá intervém diretamente, conseguindo um primeiro acordo de paz, de muitos outros que viriam.

O coordenador do Projeto informa que a própria mãe de um dos líderes manifestou-se quanto à inutilidade de qualquer apoio ao mesmo, denotando a falta de perspectivas para esse segmento da população.

Conscientes de que o Crescer é uma proposta inovadora também em relação à forma de abordagem e que convencionalmente havia todo um processo de aproximação institucionalizada, a equipe, apoiada e com a participação da Prefeita, experimenta na criação de vínculo com o público.

Com as famílias, a prefeita, poder simbólico maior do Município, teve desde o início uma relação direta com os meninos e meninas do Projeto, que se sentiram respeitados como cidadãos. Como contrapartida, esses jovens, como os considerados sob a mangueira, passaram a dedicar parte de seu tempo para causas de interesse comunitário.

Apresentando-se como política pública, o Projeto representa uma oportunidade de mudanças na vida de adolescentes e jovens que vivem em bairros onde existem a casa e um boteco na esquina, como ilustram os gestores.

Distanciando-se do formato de um plano de gabinete, a construção do Crescer, a partir de 2001 com o EspORTE Noite Adentro, constituiu uma sucessiva seqüência de fases que se repetem e alternam de acordo com a dinâmica gerada pela comunicação que envolve sobretudo a escuta do outro.

Com a colaboração dos jovens do Projeto Crescer, o carnaval de 2003 foi a festa mais bonita que a cidade já viu, como afirmaram todos os entrevistados.

Com a Escola Frei Arthur em festa, em agosto de 2004, foi lançado o Jornal Atitude⁷⁹ feito por alunos de 13 a 21 anos... No Evento, também aconteceu uma exposição de quadros produzidos no I Encontro Artístico. Pedagógico e um estande com produtos da Cooper Crescer.

Como um espaço aberto para mudança, o Projeto fornece acesso aos equipamentos e serviços públicos que quaisquer adolescentes e jovens têm direito, respeitando as diferenças inerentes a esse grupo, sejam elas sócio-econômicas, familiares e individuais.

⁷⁹ A turma tem até um fotoblog: www.freiatitude.flaogbrasil.terra.com.br.

o Projeto Crescer⁸⁰, identificou que 70% dos participantes o viam como oportunidade de profissionalização e 94% dos pesquisados classificavam-no como responsável pela reestruturação familiar. Ou seja, as oficinas, ação pioneira do Crescer, significariam, segundo os gestores, mais do que equipamentos profissionalizantes.

A vida de cada menino/menina foi conhecida (seu nome e apelido, seus problemas familiares). O Projeto tem um tipo de abordagem íntima única, além do contato sistemático com as famílias, que o tornam o esteio dos jovens: do acompanhamento ao hospital à assistência na cadeia+, ilustra o coordenador do Projeto⁸¹.

O estudo também apontou que 95% dos jovens estavam bem informados sobre a importância do uso de preservativos para prevenção da AIDS e outras doenças. A utilização correta da camisinha+foi conteúdo de palestras e dinâmicas de grupos em todas as oficinas.

Nesses espaços de convivência acontecem também discussões sobre a sexualidade e namoro; a gravidez na adolescência; a saúde e qualidade de vida, entre outros temas. As atividades são realizadas de acordo com a faixa etária e obedecem a uma proposta pedagógica formulada com o apoio da UNICEF. Oficinas de auto-estima, além, de várias modalidades de esportes duas vezes por semana, complementam a proposta.

⁸⁰ Premiada durante o VI Congresso Brasileiro dos Conselhos de Enfermagem/2003, o maior encontro de profissionais da saúde da América Latina, realizado em Florianópolis. O autor da pesquisa é o enfermeiro Nilson Bezerra, do Programa Saúde da Família.

⁸¹ Nos depoimentos obtidos entre os jovens de todas as oficinas, dezenas de declarações apresentam o espaço como a casa, a família, o lar, enfim. Na Oficina de Moda, por exemplo, mercadinhos+foram colocados para que as jovens alunas levem seus bebês. Não raro durante a visita, a equipe recebe chamados para ocorrer os mais diversos problemas do cotidiano dos meninos/meninas do Crescer.

onalizantes têm produtos comercializados na Loja Criatividades do Crescer+, que estava iniciando a comercialização pela internet. O Projeto conta também com um Cyber Café+.

A Escola/ Núcleo de Apoio Psicopedagógico resulta da experiência trazida pelo trabalho inicial que revelou que os meninos e meninas+ identificados tinham necessidades de outros conhecimentos. Tornou-se imperativo garantir-lhes escolarização (ensino fundamental e médio). Muitos deles estavam fora da Escola já há algum tempo e, outros, sequer eram alfabetizados.

Foi instalada uma Escola diferenciada que, contando com recursos específicos, pretende seja capaz de acolher incondicionalmente seus alunos, garantir-lhes condições concretas de apropriarem-se de aprendizagens significativas e conquistarem a certificação em nível de ensino fundamental e médio+⁸².

A vinculação da proposta curricular às características locais e regionais busca a construção do pertencimento dos jovens ao território integrante da Amazônia legal. A proposta é permitir/facilitar a apropriação do conhecimento e variabilidade de situações de inserção, para que possam participar, com idéias e ações, do desenvolvimento social e econômico dessa sociedade+.

A Escola abriu suas portas+ no início do ano letivo de 2004. Desde então várias crises, previstas ou não, foram enfrentadas no cotidiano.

⁸² Projeto Executivo elaborado pelas equipes pedagógica e psicopedagógica formadas por profissionais já atuando em educação no município, além daqueles novos+ contratados em função da proposta. Conta-se também com a consultoria do CENPEC (Centro de Pesquisa em Educação e Cultura).

, o cooperativismo passou a ser incorporado no dia a dia dos jovens por meio de treinamentos como *Aprender a Empreender* (SEBRAE/RR) e *Capacitação Cooperativista* (Sindicato e Organização das Cooperativas Brasileiras no Estado de Roraima).

A idéia da Cooperativa é que os jovens possam perceber no Projeto também seu potencial como instrumento de geração de renda. Cerca de 80 participantes do Crescer têm filhos e sabem que os R\$ 100.000 é apenas um auxílio.

Foram buscadas alternativas de sustentabilidade econômica diante da inexistência de empregos: dos 836 jovens, 150 são inseridos logo início no mercado de trabalho. Além disso, funcionavam grupos de produção *voluntários*.

A confecção de placas de trânsito, a fabricação de móveis ou de lixeiras, os produtos confeccionados (objetos de decoração, móveis, papelaria, vestuário, artesanato) comercializados na Loja do Crescer, fazem com que a Cooperativa esteja presente na perspectiva de geração de renda.

Inseridos progressivamente na vida da cidade, os *meninos* atuam no combate à desnutrição pelo plantio de hortaliças; executam, em parceria com a Prefeitura, eventos populares (montagem e decoração das principais festas populares); realizam campanhas de educação ecológica (coleta seletiva de lixo, combate à dengue entre outros); participam em Fóruns de Garantias dos Direitos; apresentam propostas em Congresso com a UNICEF.

Meninos e meninas do Crescer se tornaram componentes do trabalho de transformação do trânsito em Boa Vista. Promovem campanhas *premiativas* que conquistaram a simpatia da população.

que consiste em identificar pelo radar os motoristas que estão dirigindo dentro da velocidade permitida. Conjuntamente com alunos da rede municipal e particular, eles abordam os condutores de veículos oferecendo um brinde da Campanha pela Paz no Trânsito, caso o motorista esteja usando cinto de segurança.

Nas oficinas de sinalização os jovens produzem placas, além de ajudarem a pintar quebra-molas, faixas, etc. Agregando outros exemplos como a Campanha da Paz ou a capacitação para atuar na prevenção às drogas e DST, entre outras ações, observa-se o diálogo que se está estabelecendo entre os meninos e as meninas+e a cidade.

A estreita comunicação entre o Poder público e os meninos e meninas+pode ser avaliada por diversas ações. O próprio o Regimento Interno do Projeto Crescer, editado em forma de livreto em 2004 (com recursos de parcerias), foi elaborado a partir de amplo processo de discussão que envolveu dezenas de oficinas e reuniões com a participação de cerca de 800 adolescentes e jovens (atendidos em 2003), da equipe técnica de boa parte do Secretariado e da própria Prefeita.

Buscando construir um novo imaginário social, o Projeto atua para mudar a imagem do Crescer junto à população. De projeto que cuida de menor, bandido, marginal+para o que faz parte da Política Pública de Juventude do município de Boa Vista. O chavão inicial de que a prefeita estava do lado dos bandidos e não da comunidade parece estar sendo alterado apesar da questão ainda exigir muito trabalho dos gestores e dos meninos.

Política de Juventude, o Projeto é acompanhado por um Conselho Gestor formado por: Gabinete da Prefeita; Secretarias Municipais da Juventude, Educação e Cultura, Trabalho e Desenvolvimento, Gestão Participativa e Cidadania, Saúde, Agricultura, Meio Ambiente e Assuntos Indígenas; Diretoria Municipal de Trânsito; e a Fundação de Educação, Ciência e Cultura (FECEC).

Duzentos e nove pessoas estavam envolvidas em sua operação, mas houve um esforço para que muito mais cidadãos estivessem interessados no acesso a oportunidades para os **+meninos e meninas+**.

Como parte desse esforço, dois eventos para discussão sobre políticas públicas voltadas a crianças, adolescentes e jovens (nov./2002 e maio/2004) foram realizados pela Prefeitura com apoio da UNICEF.

O **+Fórum do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente+** resultou na **+Carta de Intenção da Sociedade Boa-vistense+**, assinada por governantes e representantes de entidades como: Prefeitura, Governo do Estado de Roraima, Unicef, Tribunal de Justiça, Tribunal Regional Eleitoral, Ministério Público, Câmara Municipal, Assembléia Legislativa, Conselhos Estadual e Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Trezentas pessoas estiveram mobilizadas na discussão, cujo produto foi o documento com propostas em três eixos: fortalecimento dos Conselhos; Rede de Serviços; Medidas Sócio-educativas.

No segundo evento o **+Prêmio Boa Vista de Jornalismo (2001 e 2003)+** teve como objetivo **+chamar+** os jornalistas à necessidade de engajamento na defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes.

parcerias com o **Foto Jornalismo+**, **Mídia Impressa+**, **Tele-Jornalismo+** e **Rádio-Jornalismo+**, constituiu iniciativa da Prefeitura para incorporar esses profissionais no debate, mas também sensibilizá-los e informá-los como formadores de opinião.

Com representantes da Política Militar e Civil, os gestores têm estabelecido parcerias no Projeto, criando, inclusive, o Prêmio Anjo da Guarda para o policial Amigo da Criança. É com ações como essas que a administração paulatinamente pretende vencer o grande desafio da política pública: **envolver numa rede todos os atores de todas as esferas com a conseqüente articulação de ações+**.

Mobilizações como **Eu sou Boa Vista da Paz+**, **Protagonismo Juvenil e Trânsito+**, **Boa Vista Junina+**, **Prevenção às Drogas e DSTs+**, **Natal+**, Carnaval, entre outras, associadas às apresentações de teatro e prestação de serviços comunitários estão integrando poder público, **meninos e meninas+** do Crescer e a sociedade.

Envolvendo também 184 meninas, o Crescer buscou desenvolver ações específicas que as valorizem e fortaleçam a auto-estima⁸³. Alunas de diferentes idades da Escola estão conquistando um espaço diferenciado pela formação do grupo de mulheres, que se reúnem quinzenalmente para discussão, atendendo àquelas do período noturno que não têm como deixar seus filhos. A Escola passou a oferecer um espaço de recreação para estas crianças entre seis e 12 anos.

⁸³ As adolescentes e jovens do Projeto apresentam problemas como; gravidez precoce, uso de drogas, violência etc. Muitas participavam ou **acitavam+** as galeras, outras vêm de famílias desestruturadas, algumas da zona de prostituição. A situação é agravada para as meninas indígenas, que muitas vezes, chegam à cidade e passam a vender o próprio corpo por R\$ 1,00.

a abertura de outra frente para o Projeto. Com a realização de um novo Censo, as etnias indígenas são incluídas. Macuxi e Wapxana somam 1.672 (313 famílias). Se na cidade 54% da população têm até 21 anos entre as comunidades indígenas esse percentual é de 63%.

6.3 Da Informação para a Comunicação

Boa Vista inova na complexa tarefa de implementar um planejamento municipal na perspectiva de um sistema racional e democrático de decisão sobre o processo de desenvolvimento local.

Nos primeiros dezoito meses, avaliados com maior profundidade, destaca-se a rapidez com que a administração municipal realizou mudanças significativas, indicadas tanto pelas ações e seus resultados quanto pela credibilidade da população em relação ao Programa como instrumento viabilizador da proposta de gestão participativa.

Diferentemente da usual ausência de informações em nível local, o Município implantou políticas tendo uma base informativa que instrumentaliza atividades de planejamento, controle e avaliação. A principal qualidade do Censo, e do banco de dados construído a partir dele, é permitir o dimensionamento dos problemas, a focalização das políticas sociais e o acompanhamento dos resultados dos recursos aplicados.

nação da vida cotidiana no nível mais básico das necessidades materiais, o Governo Municipal iniciou uma democratização do processo de decisão governamental na medida em que o submete a um sistema de consultas e negociação, já que as demandas tendem ao atendimento de uma inviabilizando outra.

Além dessas duas inovações, distintas das gestões praticadas em grande parte dos municípios, as mudanças verificadas não podem ser apontadas como decorrentes de forma exclusiva de inovações institucionais+.

Há um exercício contínuo, uma aprendizagem do Executivo municipal, da própria equipe técnica e da população, incluindo a busca da capacitação de governo e cidadãos para proposição, acompanhamento e fiscalização do governo na perspectiva da co-responsabilidade.

A participação cidadã é compreendida, portanto, como uma intervenção refletida e constante na definição e implantação das políticas públicas.

Ainda que o Braços Abertos tenha essas questões mais solucionadas no discurso oficial do que na prática, o fato é que esses elementos estão presentes em sua formulação. Sua análise pode significar resposta para questões como: Qual é o papel da comunicação nesse contexto? Quais os instrumentos e procedimentos utilizados para essa inovação?

Municipais

O **Braços Abertos+** propõe-se, inicialmente, a um monitoramento como um processo contínuo de análise das informações existentes, e resultantes dos diversos programas de governo que têm interface e interdependência com ele.

Essas informações devidamente registradas, classificadas e organizadas, relacionadas e interpretadas, permitem a tomada de decisões de forma otimizada por parte da Prefeitura Municipal de Boa Vista+(DIAGONAL, 2002, p. 70).

O processo de monitoramento visa acompanhar as ações baseadas no diagnóstico integrado a partir de duas fontes de informação: as pesquisas censitárias e amostras aplicadas nas áreas 1,2,3 e nos levantamentos dos dados secundários de fontes como o IBGE, Secretarias de Saúde, Educação, etc.

A ação resultou da proposta de concepção de um instrumento de gestão para acompanhar as ações avaliando resultados/efeitos e mensurando os impactos. É a referência para a reorientação do planejamento e da implantação de ações futuras e da avaliação da eficácia dos investimentos para prestação de contas dos resultados alcançados.

O Sistema Informativo Integrado, gerenciado pela Secretaria de Gestão Participativa e Cidadania, é alimentado e utilizado por todas as Secretarias para identificar nominalmente e territorialmente os grupos que potencialmente apresentam demandas específicas para diversos programas.

Inverte-se a forma tradicional de a população ir às Secretarias solicitar atendimento (antecipação de demanda).

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

bém controla a demanda global e fornece insumos para análise de impacto e para o planejamento do gerenciamento das ações do governo.

O Sistema prevê prioritariamente a análise e avaliação dos seguintes indicadores e variáveis:

Quadro nº 08: Variáveis do Sistema Informativo Integrado

INDICADORES	VARIÁVEIS
Qualidade de Vida	Qualidade ambiental (água, esgoto, lixo). Qualidade dos domicílios. Propriedade. Deslocamento. Ofertas de serviços sociais básicos (saúde, creche, educação, etc.).
Desenvolvimento Humano	Escolaridade dos Chefes. Educação Infantil. Concentração Longevidade. Mortalidade. Violência.
Autonomia	Renda do chefe. Emprego. Indigência.
Eqüidade	Trabalho feminino.

(Fonte: Diagonal Urbana Consultoria. Proposta técnica. Prefeitura Municipal de Boa Vista. Concorrência 12/02. Parte ½. p. 70)

O monitoramento abrange o tratamento das informações disponíveis; a análise dos indicadores; e a avaliação participativa.

Os resultados da pesquisa possibilitaram ao Governo municipal detectar um conjunto de problemas sociais, econômicos, urbanos e ambientais, o que permitiu fixar um plano de metas, baseado na disponibilidade orçamentária e na necessidade de captação de novos recursos. Assim, para cada foco do problema identificado, foi possível relacionar a proposta, objetivo, meta, orçamento, fontes de recursos.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Alimentado pelas informações coletadas pelos agentes sociais (equipe da Prefeitura) e permitiu cruzar as informações existentes em fevereiro de 2001 (data base da pesquisa) e as atualizadas, dimensionando o impacto das ações.

Muitos exemplos do uso cotidiano das informações podem ser apresentados, conforme entrevista com a Secretária de Gestão Participativa e Cidadania:

O Banco do Brasil tem sempre elogiado a forma de como a agente faz o monitoramento [...] A gente chega perto da família que não conseguiria pagar aquela parcela do financiamento naquele mês [...] Aí, nós podemos dar um empurrão [...] Se é um atelier de costura, nós não vamos pagar a dívida, mas podemos localizar uma ~~recomenda~~ como já fizemos de fato [...]

Dos trinta e nove bairros pesquisados, a gente descobriu que aproximadamente 9.500 pessoas não tinham banheiro [...] e elas faziam suas necessidades utilizando banheiro de vizinhos, de uma praça pública ou usavam sacos plásticos ou latas [...] E isso é um problema de saúde pública.

Nós descobrimos uma coisa também [...] Um número muito grande de pessoas jogam lixo na via pública. Para resolver, primeiro verificamos se o serviço de coleta de lixo estava realmente atendendo à população [...] e não estava. Mas, há também a questão cultural [...].

A utilização metodologias específicas para a sistematização das informações teve por objetivo propiciar o desenvolvimento de capacidade gerencial, mas também assumiu como meta preparar a população para empregá-las no seu cotidiano. Buscou-se com o Sistema de Informações Municipais vencer a dificuldade apontada por Dowbor (2003, p.04): ~~o~~ grande desafio que se coloca, é o de organização da informação segundo as necessidades práticas dos atores sociais que intervêm no processo de desenvolvimento social.+

que 3.704 famílias utilizavam práticas inadequadas de destinação do lixo, como valas, ruas e queimas nos quintais, o Programa implantou o projeto de humanização da coleta de lixo e passou a atender 100% da cidade (dez caminhões novos e 173 garis equipados e treinados).

A Prefeitura procurou atuar também em relação aos aspectos culturais em função da descoberta de que a presença de lixo em locais públicos envolvia a falta de hábito das famílias (a maioria vinda da zona rural) de utilizar recipientes e lugares adequados.

Integrando o trabalho das várias Secretarias municipais, inclusive a de Saúde, as famílias e as escolas, ações e campanhas educativas foram realizadas para conscientizar a população de sua co-responsabilidade nessa questão.

Apesar do Projeto Boa Vista Limpa não pretender discriminar essas famílias, a partir da ação educativa, a cobrança por mudança de atitude no espaço público, denota a apropriação das informações pelas comunidades: Em uma reunião de bairro, por exemplo, quando uma mulher dirige-se ao microfone para reclamar que sua rua estava suja, imediatamente houve a reação dos demais, apontando a responsabilidade de cada um que joga lixo em quaisquer lugares.

A discussão pública sobre a questão do lixo resultou, também, na substituição do lixão por um aterro sanitário e na mudança de vida de 233 pessoas que disputavam diariamente o conteúdo dos caminhões de coleta.

Inaugurado, em dezembro de 2002, o aterro exigiu um trabalho junto aos catadores, a maioria índios de Roraima ou da Guiana. Foi estimulada a criação da Cooperativa dos Amigos Catadores dos Resíduos Sólidos do Estado de Roraima.

...lias recebeu um financiamento de mil reais para os equipamentos necessários à estruturação das atividades da separação do lixo.

A Prefeitura contribuiu instalando no terreno da Cooperativa uma estufa destinada à produção e dois banheiros.

Uma parceria com a Universidade Federal de Roraima e com o Projeto de Erradicação da Pobreza na Lixeira+promoveu a capacitação profissional e as ações educativas com a participação de outras instituições como o Serviço de Aprendizagem em Cooperativismo.

Informações integradas e monitoramento permitiram que 120 crianças do antigo lixão fossem atendidas pelo programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) do Governo Federal, garantindo o acesso à educação, à saúde e ao atendimento psicológico, e que os adultos fossem alfabetizados e/ou freqüentassem outros cursos.

Foram obtidos recursos do Ministério do Meio Ambiente para a construção de um Centro de Produção de Mudas. Por meio dele, a Secretaria Municipal de Agricultura, Meio Ambiente e Áreas Indígenas se compromete com a implantação do plantio de mudas frutíferas e árvores para o reflorestamento.

A informação adequada e acessível também foi responsável pela forma de desenvolvimento do Projeto Crescer. Se das 19 às 22 horas, o Noite Adentro+ tornou-se um importante espaço de lazer, além de fornecer assistência médica-odontológica para jovens e famílias inteiras, após esse horário, uma habilidosa equipe de monitores preparados mapeia+os formadores de galeras+e usuários de drogas.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

...tive nenhuma oportunidade fora do Crescer [...] O filho faz porque o pai
...s de dar. O jovem de baixa renda precisa de alguém que faça e dê a
...o uma oportunidade, precisa de alguém que o incentive a conquistar uma vida
...melhor [...]

(Paulo tem 21 anos e é membro do conselho fiscal da cooperativa).

Queremos mostrar para sociedade que nós somos capazes de construir um futuro
melhor [...] Nesse projeto, temos a responsabilidade de aprender com segurança, de
respeitar uns aos outros.

(Deanilde tem 20 anos e faz o cursinho pré-vestibular).

Aqui na Escola todo mundo gosta dos meus desenhos. Eu quero aproveitar esse
dom para seguir uma profissão.

(George tem 16 anos e criou histórias em quadrinhos
cujo personagem principal é %Bipoca+, um Skatista apaixonado por grafite que vive
pregando a cultura da paz entre seus amigos).

Depoimentos semelhantes são uma constante entre adolescentes e jovens do
Projeto Crescer. Instigante é o fato de seus autores fazerem parte do segmento
identificado por um censo georreferenciado, caracterizado por estarem fora da
Escola e do mercado de trabalho e formarem uma militância de gangues de bairros
e, muitas vezes, mão de obra de tráfico de entorpecentes e da prostituição infantil.

Concebido no Programa de Governo como capacitação do jovem para o
trabalho, o Crescer teve seu desenho remodelado pela realidade revelada pelo
Sistema de Informações Municipais. Esse referencial . a peculiaridade do Censo
%a casa a casa+e da base informativa construída a partir dele . transformou o %Projeto
Esporte Noite a Dentro%em facilitador na aproximação/identificação da clientela.

Sustentabilidade

Iniciado oficialmente com a posse da atual administração (01/01/2001), o Programa atingiu, em dezoito meses, as metas físicas propostas, tendo também aberto outras frentes como resultado das demandas identificadas no cotidiano pela comunicação entre a gestão e as comunidades.

A pesquisa socioeconômica e o georreferenciamento do selo cadastral, a construção do banco de dados e, a partir deste, a geração de produtos por bairro, foram utilizados em todas as ações. Como produtos dessas ações mapas temáticos, dados socioeconômicos, relatórios analíticos, plantas, croquis, lista de reivindicações e outros permitem o cruzamento dos dados, quantificando os problemas e dimensionando as ações para enfrentá-los.

A cidade mapeada de forma regionalizada e focalizada, pelo levantamento de vinte e cinco variáveis, e a utilização cotidiana dessas informações exigiu o desenvolvimento, o gerenciamento e a execução de ações que respondessem às questões e aos problemas identificados.

Exceto o próprio Censo, todos os projetos desencadeados por ele tiveram experiência piloto. Para a prefeita, a ação piloto faz parte da proposta de gestão compartilhada, trazendo maior credibilidade e promovendo a participação atuante da comunidade em todo o processo: *garante errar menos e aumenta a possibilidade de se atingir o que realmente querem as pessoas que vivem o problema...* Além disso, na busca constante por recursos, mostra-se mais que um projeto no papel:

Essa postura pró-ativa na captação de recursos é um diferencial que a Secretária de Planejamento, explica *a busca por qualquer brecha, sempre de*

apontadas pela Pesquisa, é uma constante e as informações apresentadas pelo Censo são uma verdadeira carta de apresentação de Boa Vista+.

Assim ocorreu, por exemplo, com a implantação de 48 equipes do Programa de Saúde da Família: o grupo das cinco em operação foi ampliado porque o Programa conseguiu demonstrar suas necessidades.

A nova equipe de saúde passou a atender, nos primeiros dezoito meses de programa, 75% da cidade e gerou 432 empregos entre médicos, enfermeiros, auxiliares de enfermagem e agentes de saúde.

O projeto Casa Mãe também foi acompanhado de informações e piloto para obtenção de recursos (10 casas) junto ao Ministério da Previdência Social.

O projeto Crescer tem um custo para a Prefeitura de R\$ 3.800.000,00⁸⁴, três convênios complementam seu orçamento: Ministério da Justiça (R\$ 105.277,32); Petrobrás (R\$ 215.400,00) e Infraero (R\$ 132.000,00). O custo ~~per~~ per capita+ de R\$ 550,00/mês é valor razoável, se comparado com outras iniciativas voltadas a esse segmento, e baixo se avaliadas a amplitude e a complexidade do atendimento.

Identificando fontes/possibilidades de obtenção de recursos e munida de informações e indicadores proporcionados pela base informativa implementada, a Prefeitura, encontra parceiros e formula propostas como %Cooperativismo: a busca de Sustentabilidade+, vencedora do Prêmio SEBRAE Prefeito Empreendedor; %Projeto Crescer/Aeroporto Solidário+, solicitando bolsas incentivo à 660

⁸⁴ Transferência para a Fundação Municipal de Educação, Ciência e Cultura (FESEC), unidade orçamentária do Crescer (orçamento programa para 2004).

Educação e Renda para Jovens da Amazônia;
encaminhado para a Petrobrás (Programa Fome Zero).

Os esforços estão centrados na ampliação de atendimento aos demais adolescentes e jovens em situação de risco. Outra preocupação é com a geração de renda dos meninos e meninas do Crescer. Isso traz, aos gestores, a clareza da necessidade de articulação a um projeto de desenvolvimento que envolva também os governos federal e estadual.

A busca por parcerias para ações como estudos de mercado, por exemplo, aliadas à aprendizagem de ofício e a Cooper Crescer também constituíram solução buscada para as limitações em relação à inserção dos participantes na empresa privada e nos próprios projetos governamentais que os absorvem.

O envolvimento do Estado e da sociedade civil de forma a inserir o Crescer na cidade de Boa Vista, consolidando parcerias, e a sua gestão em rede, constituem outro aspecto a ser solucionado como forma de (auto) sustentabilidade do Projeto.

6.2.3 Planejamento: Articulação Poder Público Estatal e Sociedade

O Programa da Participação, como é chamado pela população, é uma exitosa combinação entre implantação e uso de uma base informativa como instrumento de planejamento municipal. É caracterizado também pela estratégia de ação focada no preparo das comunidades para participarem da construção de um programa de desenvolvimento local. Mas é preciso lembrar o que nos alerta Paul Singer:

Face a tantas demandas, quem exerce o poder governamental dificilmente resiste à tentação de impor sua autoridade, decidindo a cada momento, por critérios subjetivos e individuais, quem será atendido e quem será reprimido. Conhecido alcaide gostava de reprimir primeiro para eventualmente atender depois. Certos

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

em ter prazer orgástico em exercer o poder, assim como apanágio. Não há dúvida de que o autoritarismo é não só aplaudido, mas exigido por muitos. A sua recusa por quem está no governo é identificada por estes como indecisão, falta de firmeza, quando não como covardia. (SINGER, 1989, não paginado)

A democratização do processo de decisão governamental não é de fácil realização, ainda que os governantes estejam comprometidos com ela. Consultas e negociações são demoradas, as demandas urgentes e os recursos escassos. O processo de planejamento constitui, então, um instrumento de mudança.

Se o planejamento, ao antecipar decisões, proporciona que essas sejam estudadas, debatidas, confrontados com alternativas e compatibilizadas entre si, como afirma Singer (1989), existe uma característica técnica nesse instrumento que o torna necessário quando decisões precisam ser tomadas. O planejamento simula cenários que subsidiam as discussões entre os diferentes atores que compartilham a gestão da cidade.

Os planos para ação estão baseados em uma série de decisões, se estas são tomadas uma a uma, sobre a pressão de demandas e interesses diversos, várias delas tendem a ser mutuamente inconsistentes. Quando tudo está sobre a mesa de negociação as decisões resultantes do processo garantem a consistência interna da ação governamental.

Esse processo de aprendizado social de construção de novas formas de relação contribui para a constituição de cidadãos, como sujeitos sociais ativos. Exige como contrapartida um aprendizado de convivência desses novos sujeitos. Dessa forma, além do caráter técnico (de antecipação do futuro), a qualidade política do

participativo, é proporcionar condições de debate entre os vários atores.

Os Planos Locais de Ação Integrada representam um dos principais instrumentos de planejamento da cidade de Boa Vista. São também referência para captação de recursos internos e externos para diferentes áreas de atuação do Governo municipal e elementos para articulação da ação intersetorial do Poder público. Por outro lado, têm um grande potencial, para agregar forças comunitárias em torno de um projeto comum de futuro, instrumental para uma participação em direção à gestão compartilhada+(DIAGONAL, 2002, P. 44).

O Diagnóstico Socioeconômico indicou, de imediato, a necessidade de formulação de um plano de ação para minimizar problemas sociais apontados. Para isso foi realizado um seminário (junho de 2001) que buscou a integração das linhas de ação entre o secretariado, a partir do nivelamento conceitual, abordando também a construção do planejamento estratégico.

Esboçadas as linhas de ação de cada Secretaria e definidas as responsabilidades e os recursos necessários, o processo seguiu envolvendo sempre a vertente institucional e a comunitária.

Boa Vista exemplifica como o planejamento pode funcionar+ como um processo de aprendizado de novas relações de poder envolvendo todos os setores, além da equipe encarregada de programar e orientar a ação governamental. Requer, entretanto, que haja informações sobre a realidade e construção de processo comunicativo entre os atores.

administração da escassez+ ainda não é bem compreendida pela população e pelos próprios funcionários. Essa dificuldade apareceu desde o início do Programa. O projeto Crescer ilustra bem as dificuldades entre a proposta e a sua prática.

Tomado como exemplo, o Regimento Interno do Crescer, como produto e como processo, emblematisa os aspectos positivos alcançados pelo Projeto. Mas, seu conteúdo pode ser utilizado também como exemplo das dificuldades enfrentadas no cotidiano de sua gestão.

Observados os %Direitos, Deveres e Sanções+ resultantes da discussão, podem ser apreendidos a complexidade e o arrojo da proposta.

Entre os 14 itens de descumprimento do dever e respectivas sanções, chamam atenção faltas como: %deprestar equipamentos ou infra-estrutura; furtar equipamentos ou outros materiais; ameaçar colegas e funcionários; agredir fisicamente colegas ou funcionários; ir armado à oficina; levar álcool ou drogas na oficina+⁸⁵.

A equipe reconhece que, além do estabelecimento da referência para trabalhar com os %meninos e meninas+ do Crescer, é preciso ainda muita capacitação. Não há uma metodologia previamente desenvolvida para esse tipo de empreendimento.

O Projeto vive uma etapa de sistematização como forma de agregar experimentação e consolidação de procedimentos.

⁸⁵ Além de o Regimento ter sido discutido amplamente com os adolescentes e os jovens, o conjunto de regras reflete exatamente o universo dos %meninos e meninas+ bem como os aspectos que eles pretendem superar.

construção de uma identidade cultural, por exemplo, não é tarefa simples numa sociedade descaracterizada como é a de Boa Vista de tantos fluxos migratórios, mas é fundamental para a discussão do conteúdo regionalizado da Escola.

Se a diretriz da proposta pedagógica foi definida, é preciso %capacidade+ para a discussão de seus conteúdos.

O mesmo ocorre em relação a ações específicas como os Núcleos de Apoio Psicopedagógico ou de Apoio à Drogadição.

Criado para atender situações limite como o grupo de 40 meninos que foram diagnosticados como psicopatas ou sociopatas por dois psiquiatras que os avaliaram, necessita, segundo o coordenador, ainda não tem uma identificação dos diferentes perfis que possam fornecer elementos para a formulação de metodologia para seu atendimento⁸⁶.

Outra dificuldade enfrentada pelo Projeto é a articulação das diversas instâncias e segmentos da sociedade em torno da política pública. Na %contate+ de resolver os problemas, os gestores reconhecem que amiúde avançam em detrimento de outros atores sociais.

Governo, Conselho Tutelar, Conselhos Estadual e Municipal ainda precisam estar mais próximos e seus respectivos papéis precisam ser definidos, para que se possa caminhar para um Sistema de Garantias que está sendo construído. Apesar

⁸⁶ Intuitivamente trabalhando esse grupo a partir da arte, o Projeto tentou buscar ajuda em Centros de Pesquisa/Referência que o remeteu ao Ministério da Saúde, que orientou a procura pelo Sistema Estadual, que ainda não oferece esse tipo de atendimento.

ade dessa articulação, na prática é recente a aproximação com esses segmentos.

A inserção do Projeto na cidade de Boa Vista é uma questão complexa e pode ser apontada como uma fragilidade. O Conselho Gestor, por exemplo, envolve as secretarias caracterizando a busca pela intersectorialidade, entretanto não há nele a participação de representantes da sociedade.

Há uma cobrança da população em relação aos esforços e recursos despendidos pela administração com adolescentes e jovens delinqüentes/marginais+.

Apesar das várias ações para a interação entre o grupo e a comunidade, há resistências geradas não só pelo arrojado da proposta, mas, sobretudo, pelo estabelecimento da prioridade em detrimento+de tantas outras demandas.

Para a população são aspectos positivos: a redução dos delitos praticados por adolescentes e jovens; a diminuição da violência juvenil e praticamente o fim das galeras; a empregabilidade+ dos meninos e sua participação em programas comunitários.

A opinião não é a mesma em relação a outros aspectos como: o investimento (nas 13 oficinas); a criação de uma escola especial+; e o apoio do Governo municipal à Cooperativa para produção e comercialização dos produtos e serviços.

A sociedade exige resultados rápidos e questiona a prioridade em detrimento de um atendimento+aos demais adolescentes e jovens do Município.

Como Espaço Público

Consagrada pela democracia política, a divisão dos poderes preconiza que Executivo e Legislativo são parceiros no planejamento e no orçamento. Na prática, não é assim que acontece nas iniciativas municipais de gestão participativa (salvo raras exceções).

Como costuma acontecer com outras experiências desse tipo, o debate público estabelecido pelo Programa %neutraliza+ ou parece mesmo %anular+ o papel dos vereadores. Isso ocorre também porque há uma contradição quando se trata do acesso do brasileiro ao Poder Legislativo:

[...] se em temporadas eleitorais é assediado pelos candidatos, uma vez exercido o direito de voto, ele parece simplesmente ser esquecido. Ou melhor, passa a não ser mais chamado, a não mais participar do processo legislativo. O voto, considerado o exercício maior da cidadania numa sociedade democrática, mostra-se, então, limitado. Parece resumir-se a uma manifestação de preferência temporária [...]
(RENAULT, 2003) (não paginado).

Boa Vista não foge à regra. A articulação da participação cidadã apenas tangencia a Câmara Municipal. O processo em Boa Vista teve prevista a participação da Câmara.

Momentos decisivos não contaram com a %interferência+ dos vereadores. Discussão e definição interna (Prefeita e Secretários); a discussão pública; e o refinamento (elaboração final da peça orçamentária) foram realizados sem que %e desse falta+ do Poder legislativo. Apenas na quarta etapa do %Braços Abertos,+ denominada de Gestão Compartilhada propriamente, o Programa previu a presença da Câmara Municipal.

ção para Capacitar

O Programa envolveu diretamente os 1.322 representantes eleitos pelos bairros (192 oriundos de organizações sociais e 1.130 da população em geral), que, num processo de capacitação contínua, discutiram com a equipe gestora os Planos Locais de Ação Integrada.

Foram estabelecidas as seguintes linhas de ações estratégicas: o atendimento a grupos sociais vulneráveis (risco e insalubridade e degradação e isolamento)⁸⁷; o atendimento aos grupos sociais por segmento (jovens de 15 a 18 anos, terceira idade, portadores de deficiência especial, comunidades indígenas); as ações de massa (violência e drogadição); e o desenvolvimento do potencial turístico da Região.

O processo participativo foi observado em visita a Grupos de Estudos. Em uma tarde quente de sábado (agosto de 2001), era preparado o calendário de reuniões entre os representantes e os secretários para discussão do Plano operativo de cada bairro, como previa a Carta de Compromisso. Nesta, Prefeitura e comunidades se comprometiam com a elaboração dos planos locais de forma integrada, discutindo passo a passo com os representantes, que, por sua vez, comunicariam aos demais cidadãos.

O adiamento para outubro do evento que aconteceria em agosto tinha como objetivo nivelar a equipe da Prefeitura e os representantes no que se refere às informações disponíveis. Significava também um aprendizado em relação à

⁸⁷ Risco e insalubridade: famílias em situação de indigência (com renda mensal de até meio salário mínimo; adolescentes de 15 a 21 anos fora da escola e do mercado de trabalho; famílias que utilizam práticas inadequadas de destinação final do lixo; famílias residentes em imóveis insalubres; famílias residentes em imóveis sem instalação sanitária; violência. Degradação e isolamento: chefes de famílias desempregados; famílias que utilizam ligações clandestinas ou não têm fornecimento de água e energia regulares; adultos e jovens analfabetos; famílias na linha da pobreza (renda mensal até um salário mínimo); crianças e jovens fora da escola.

Como instrumento de planejamento. Conhecedores das reivindicações de seus bairros, os representantes, divididos em quatro grupos, foram capacitados para compreender melhor o diagnóstico e exercitar a priorização.

A opção pela contratação de uma empresa de consultoria⁸⁸ foi fundamental para o conhecimento profundo da realidade e a implantação do Plano de Governo, segundo os gestores. Para a equipe, o Censo e o monitoramento das informações permitem a realização das ações e, sobretudo, a efetivação de uma proposta metodológica de implantação de gestão compartilhada.

A atualização do Censo, realizada em janeiro de 2003, foi de responsabilidade das equipes que foram capacitadas em todas as etapas.

Foram realizados quatro Encontros de Representantes, originando como resultado a %Carta Compromisso+ de todos os bairros. Esses Eventos tiveram sucesso em função das primeiras ações de capacitação, %pautadas no estímulo e fortalecimento para a assimilação da nova realidade, ou seja, de co-responsabilidade nas negociações, acompanhamentos e avaliações das ações municipais+ (BOA VISTA. Prefeitura Municipal. Secretaria de Gestão Participativa; 2003).

No %Encontro da Prefeitura com Representantes Comunitários+, já se buscou uma abordagem metodológica que subsidiasse os representantes dos 39 bairros para discussão sobre a participação. Era fundamental a compreensão do processo participativo como uma intervenção refletida e constante nas definições e nas decisões políticas.

⁸⁸ Informam também que os recursos gastos com a contratação da Empresa foi compensador. O orçamento anual da Secretaria Municipal de Gestão Participativa e Cidadania é de R\$ 1.680.000,00 e a despesa anual com a Diagonal Urbana Consultoria Ltda. é de R\$ 1.523.000,00

Um número elevado de representantes adotou-se como estratégia a realização do evento em quatro grupos, conforme o encaminhamento do processo nos bairros.

Convocados por meio de convites com confirmação, participaram 43 representantes, o equivalente a 56,20% dos representantes eleitos. Os encontros contavam com as presenças da Prefeita e dos Secretários na abertura e no encerramento.

A metodologia tinha como conteúdo temas como: os Direitos Fundamentais do Século XXI; Formas de Organização; Dinâmica do Processo de Gestão Compartilhada; e Participação Social. A cada etapa da capacitação, os representantes eram organizados em subgrupos para as discussões.

Com base nas definições desses debates, acontecem as Assembléias que consensualmente produzem as Cartas. Os subgrupos discutiam, até o consenso, conceitos e idéias como Participação; Organização; Participação como Direito e como Dever; Participação e Organização; Formas de Participação; Competências das Representatividades.

A abordagem metodológica declarava a circularidade entre comunicação, informação e conhecimento propondo: a aprendizagem grupal, a criação do saber, o estímulo à conscientização, entendimentos, negociações e co-responsabilidade com as decisões tomadas (BOA VISTA. Prefeitura Municipal. Secretaria de Gestão Participativa; 2002).

Outras ações também tinham essa perspectiva como o processo de Capacitação das Comissões de Representatividades das Organizações Sociais e

Integrada+.

Aeroporto, Caranã, Carumé, Jardim Caranã e União, totalizando 185 representantes, são os principais bairros a participarem das três etapas dessa capacitação.

Na etapa 1, os Planos Operativos de Ação Integrada: o Papel da Comunidade+, os representantes dos seis bairros iniciaram com informações e fundamentações básicas para a compreensão dos planos operativos e do processo participativo na elaboração, acompanhamento e avaliação.

Na segunda etapa, os participantes foram agrupados por bairros para discussão dos seguintes temas: A nossa comunidade+ (construção do conhecimento pela elaboração do mapa falado+); Os principais problemas de nossa comunidade+; (trabalho com os grupos das demandas levantadas na pesquisa e suas prioridades); A participação na comunidade (técnicas grupais de auto-reflexão);+ A prática participativa+ (construção da proposta de trabalho comunitário para a discussão do Plano).

Na terceira etapa os grupos apresentaram, em Assembléias, os resultados e as propostas de trabalho por bairro. Como ilustração, acompanhemos algumas das formulações dos grupos de trabalho⁸⁹, a partir de conceitos/idéias apresentados pela equipe técnica da Prefeitura que acompanha a ação:

89 BOA VISTA. Prefeitura Municipal. Secretaria de Gestão Participativa e Cidadania. Capacitação das Comissões de Representatividades das Organizações Sociais e Moradores para a elaboração dos planos operativos de ação integrada: Boa Vista, Prefeitura Municipal, 2002.

Princípios de Participação

Quadro nº 09: Capacitação dos Representantes: Conceitos (Discussão e Consenso)

Equipe Técnica	Grupo de Representantes
A participação é um processo de desenvolvimento da consciência crítica e de aquisição de poder.	Quando se promove a participação, deve-se aceitar que ela transformará as pessoas, antes passivas e conformistas, em pessoas ativas e críticas.
A participação leva à apropriação do desenvolvimento pelo povo.	Toda vez que o povo participa do planejamento e execução de uma atividade, ele se sente proprietário do mesmo e co-responsável de seu sucesso ou fracasso.
A participação é algo que se aprende e aperfeiçoa.	Ninguém nasce sabendo participar, mas a habilidade de participar cresce quando existem oportunidades.
A participação pode resolver conflitos, mas também pode gerá-los.	É um erro esperar que a participação traga a paz e a ausência de conflitos. O que ela traz é uma maneira mais evoluída e civilizada de resolvê-los.
O conhecimento da realidade	Tão importante como conhecer a realidade é que a comunidade ou o grupo se conheça a si mesmo.
A Organização	Uma condição necessária para a participação
A comunicação	Sem comunicação não pode existir a participação. A intervenção das pessoas, dos grupos na tomada de decisões requer: informação e diálogo
A educação para a Participação	Só se aprende a participar, participando.

(Fonte: Diagonal Urbana Consultoria. Proposta técnica. Prefeitura Municipal de Boa Vista. Concorrência 12/02. Parte ½.).

Os resultados das diversas ações de capacitação são ilustrados pela

Secretária de Gestão Participativa:

[...] hoje, por exemplo, quando alguém pega o microfone, pega para cobrar a iluminação da rua que beneficia a todos de uma forma coletiva. Dificilmente a pessoa pega o microfone hoje para pedir uma telha ou um cimento [...] e isso para gente é um avanço muito grande [...] (Mira Cunha)

A capacitação encerra um intercâmbio de informações, de saberes no qual os técnicos também adquirem conhecimentos. É um grande exercício de

Secretária, que acrescenta a necessidade de preparo da equipe para abandonar posturas tecnocráticas.

Os técnicos costumam contar casos relativos às diferenças de linguagens, que diminuíram com a convivência e troca entre eles e a população. Um exemplo, narrado algumas vezes, se refere a uma questão da pesquisa, cuja resposta correta só foi obtida quando se descobriu que a população entendia esgoto a céu aberto como banheiro fora de casa. Houve necessidade de novo levantamento e outra tabulação.

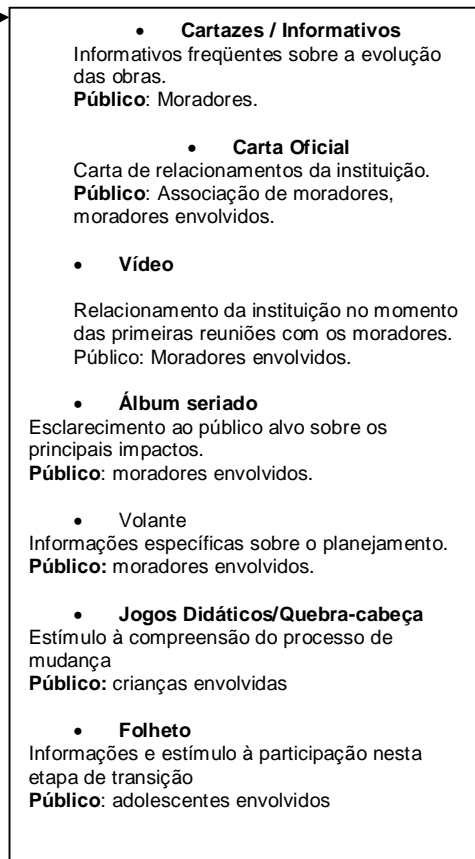
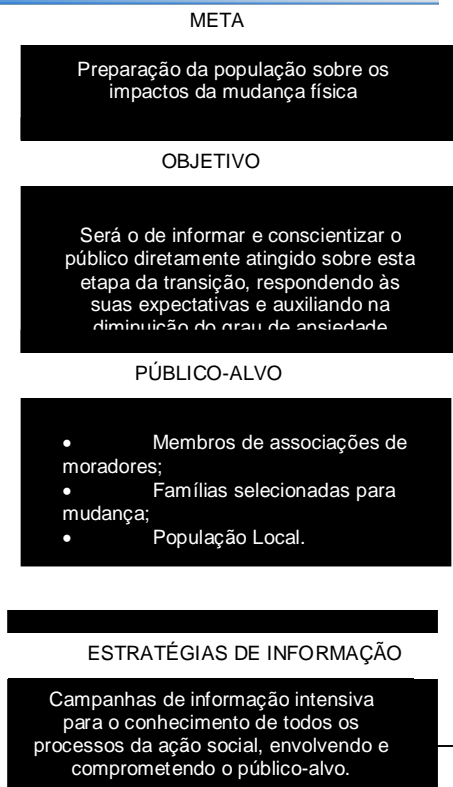
6.4 Visibilidade/Acesso à Informação Pública

Boa Vista criou espaços que permitem informar, prestar contas, comunicar ações e difundir decisões. O público das informações, em um primeiro plano, são as comunidades/bairros usuários dos serviços públicos municipais. Os meios de divulgação são diversificados e simples.

Considerando um primeiro critério de visibilidade, o Braços Abertos denota uma concepção de instrumentalidade da ação. O Programa vincula a ação da comunicação à responsabilidade pelas estratégias de informação para os diversos segmentos que compõem o público-alvo (DIAGONAL, 2002, p. 67).

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Comunicação



Fonte: Secretaria de Gestão Participativa

Foram considerados veículos/instrumentos de comunicação: placas, faixas e baners; cartazes, rádio e TVS locais; auto-falante; vídeo; carro de som; transparências; folhetos, folder; cartilhas, manuais; workshops; mala direta; jogos didáticos; dinâmicas.

Quanto aos espaços de comunicação houve uma interação maior com as associações e, por representação, com os representantes dos bairros em detrimento de contatos com Conselhos, Comitês, Associações Municipais e a Câmara Municipal.

Participativa e Cidadania é o canal de comunicação

entre o poder público municipal e a população, sobretudo pela existência das Equipes de Mobilização:

[...] ela não é uma secretaria de execução, mas, é ela que identifica e seleciona demandas do Programa, acompanha seu atendimento, retorna com a informação para o representante da comunidade e para a população [...] Em toda reunião, por exemplo, há uma prestação de contas do que a população do bairro reivindicou [...] o que já foi realizado e o que falta realizar. (Secretaria de Gestão Participativa)

Queixas, denúncias, solicitações e propostas são formuladas no cotidiano do Programa e pelo próprio monitoramento das ações. Inexistem serviços formalizados para esse tipo de atendimento ao cidadão.

No site de Boa Vista há um espaço no qual o cidadão é chamado: **Participe, Sugira, Critique+**. Este é um espaço de Cidadania. **Todos podem contribuir+**. As opções são: Quero contribuir com a Prefeitura (sugestões para programas); Preciso de uma informação que não encontrei no Site; Quero enviar e-mail para um Departamento ou Programa; Quero enviar e-mail para um funcionário da Prefeitura.

A meta de uma **Atenção Cidadã+** fica distante de uma efetividade. Não há qualquer **desenho+** para oportunizar à população uma avaliação dos sistemas e procedimentos de atendimento. Além disso, a **ímida+** iniciativa desconsiderou a realidade de exclusão digital ainda predominante no Brasil.

Esta tese terá cumprido seu objetivo se encetar a discussão sobre a Comunicação na esfera municipal de governo. Quando tantos conhecimentos convergem para a gestão pública municipal, o campo da Comunicação não pode estar alheio ao processo que (re) descobre, a partir da década de 1980, o Município como o lugar das realizações afetivas, de realização da comunidade e da identidade, além de ser um ente federado do Estado brasileiro.

Propositadamente este estudo se referiu à comunicação *mixando* conceitos como comunicação política (relação Estado/sociedade, midiaticizada ou não), comunicação governamental (redes formais de comunicação das organizações públicas) e comunicação pública (relações de comunicação no âmbito da consolidação da democracia envolvendo participação, direitos humanos, cidadania e esferas públicas).

A dimensão assumida hoje pelo Município e seus processos justifica uma articulação teórica e a análise de experiências práticas que subsidiem a Administração pública na sua interface com comunicação, seja ela política, governamental ou pública. Esta deveria fazer parte do conjunto de ferramentas disponíveis para a gestão pública.

Na área pública, entretanto, a comunicação parece se limitar basicamente a duas práticas. A primeira envolvendo as chamadas relações públicas que adotam uma perspectiva instrumentalista da Administração. O marketing político, a outra face da moeda, orientado para a formação e manutenção da imagem e se identificando cada vez mais com o marketing eleitoral, também tem sua instrumentalidade paulatinamente desvendada pelos cidadãos.

especialmente interessados nessa questão: os gestores municipais e os profissionais da área de comunicação governamental na esfera municipal de governo.

Por menos democráticos que sejam os gestores públicos perceberam que se torna cada vez menos verossímil contar com as benesses da sociedade como ator, por excelência, da dimensão pública.

Com relação aos comunicadores, usualmente identificados com os valores próprios da democracia, há muito tempo sabem quanto custoso é estabelecer e manter conexão viva entre o mundo sistêmico-administrativo e aquele no qual estão não apenas a mídia, mas os cidadãos e suas redes de comunicação interpessoal.

Embora não especialmente, esta reflexão desenvolvida pode atrair outros interessados, principalmente aqueles conscientes da verdadeira face da Grande Aldeia Global e, conseqüentemente, da importância da inserção no mundo virtual sem fronteiras, mas também no espaço local, e real de pertencimento.

Estarão mais atentos a este trabalho, enfim, aqueles surpreendidos cotidianamente pela necessidade de formulação ou adaptação de instrumentos para a Administração Municipal.

O caminho da pesquisa é sedutor. O entrecruzamento de interpretações e conceitos com a realidade resulta no desvendamento de um manancial de interpretações novas a serem transformadas em subsídios para a formulação de políticas de comunicação nas esferas de governo.

comunicação, informação e conhecimento, por exemplo, não é nenhuma novidade, mas se torna mais clara e consistente quando é avaliada no cenário empírico.

Como utopia possível, a expectativa deste estudo era o encontro de uma comunicação governamental pública, um espaço discursivo habermasiano, uma participação da sociedade que tivesse transformado radicalmente a racionalidade própria da administração. Mas, os caminhos da pesquisa apresentam surpresas... Vejamos as constatações/contribuições finais desta Pesquisa.

Primeiramente, conclui-se que não há referencial para uma análise da comunicação como processo e, muito menos, como política. Diagnósticos são comuns e freqüentes em todos os setores da Administração Pública, mas a Comunicação não segue a regra.

Modelo, aqui, está relacionado ao resultado do esforço de elaboração de uma forma de análise das ações de comunicação no Governo Municipal, escusando-se, nesta reta final, quaisquer discussões/conflitos inerentes a esta concepção, incluindo aqueles referentes ao próprio conceito de modelo e seus perigos.

Como contribuição a um hipotético modelo, o cenário empírico apresenta a inovadora iniciativa da Prefeitura de Boa Vista na comunicação entre governo e governados, que cria um contexto comunicativo para a implementação de suas políticas sociais envolvendo:

- Departamentos e ações tradicionalmente considerados de comunicação como componentes de um ambiente maior de socialização da informação;

acterizada pela associação dos %destinatários+ à sua elaboração; pelo papel dos %receptores+ como %emissores+; e pela efetividade das %missões+ atrelada às condições de recepção. Perspectiva semelhante ao proposto pela teoria da ação comunicativa de Habermas.

No mesmo cenário, entretanto, foi identificado um plano de comunicação %oficial+ que a trata como absolutamente instrumental, de acordo com o documento base do Programa:

Construir um **plano de comunicação social** para o Programa Braços Abertos da PMBV, no sentido de promover discussões que possibilitem alternativas de soluções para estas questões sociais, **é pensar a estratégia de mudança do comportamento coletivo**, apoiada em ações de comunicação. Essas ações de comunicação serão subsidiadas pelos diagnósticos e pelas abordagens metodológicas de mudança social, no esquema que envolverá três processos: planejamento, ação, controle e avaliação.

Analisados todos os agrupamentos de informações, a ação de comunicação se responsabilizará pelas estratégias de informação para os diversos segmentos que compõem **o público alvo**, em cada processo de ação social nas especificidades de cada Programa social em questão.

O processo de informar e despertar interesse segue uma hierarquia de efeitos. Depois de uma campanha, alguns adotantes escolhidos como alvo tomarão consciência da comunicação. Esses provavelmente serão aqueles que terão a lembrança da campanha. Uma parcela destes é que desenvolverão uma atitude favorável diante do que foi comunicado. Alguns dentre estes, com predisposição favorável, é que podem ter a intenção de adotar as idéias ou práticas sociais desejadas.

Essa comunicação pode informar e despertar interesse em um grande grupo de pessoas em pouco tempo. Porém, alguns conhecimentos dependem de comunicação mais intensiva e detalhada. A comunicação seletiva, adotada como reforço, pode informar e despertar interesse em um conjunto predeterminado de adotantes escolhidos como alvo de modo interativo.

As campanhas que visam mudança social, quase sempre envolvem um fluxo de interações e comunicações intensas entre agentes de mudança e adotantes escolhidos como alvo. q

revelados pela matriz de análise, outros pontos complementam a finalidade desta Pesquisa em relação a um modelo: a definição dos processos e procedimentos de interação. Esses processos não são estanques, mas podem ser visualizados na perspectiva dos caminhos da informação.

Quando se trata da divulgação de informações referentes às políticas sociais, o fluxo tem uma direção: informação do governo para o cidadão. Para as ações de fomento à consulta como forma de interação, o governo pergunta e recebe respostas dos cidadãos. Na participação como instrumento para compartilhamento da gestão, Boa Vista oferece bons parâmetros como foi apresentado.

Há requisitos que complementam o modelo para implantação da comunicação pública como política pública e social:

- A construção de uma estrutura: da formalização/institucionalização da proposta de co-gestão à organização dessa nova modalidade de trabalho na administração, incluindo a capacitação para a tarefa e sua avaliação constante, como foi demonstrado em relação às atividades da Secretaria de Gestão Participativa e Cidadania no Programa Braços Abertos. As responsabilidades referentes à realização, coordenação, supervisão ou controle são elementos de institucionalização indispensáveis;
- A definição dos objetivos, a partir da política social, de cada ação e seu público, além da capacitação contínua dos técnicos e outros funcionários da Prefeitura e, naturalmente, da sociedade;

elações com a Câmara Municipal como co-gestor,

sensibilizando-a e capacitando-a para a proposta, o que não ocorreu em Boa Vista;

- O desenvolvimento de uma base informativa, ainda que não seja na amplitude de um Censo;
- A aceitação de que custos não podem ser avaliados como componente %assustador+. Processos envolvendo informação, consulta e participação exigem recursos de toda ordem. Aferições quanto justificativa e prioridade devem considerar o cenário, os problemas e as soluções;
- A concepção de participação cidadã como instrumento inerente à comunicação pública, um indispensável instrumento para a Gestão Municipal, valendo tanto ou mais que qualquer outra ferramenta, independentemente até de seu valor para a consolidação democrática;
- A adoção do conceito de Comunicação relacionada à informação e ao conhecimento, constituindo atribuição do Governo Municipal. Trata-se, portanto, de uma intervenção da Administração, ainda que seus objetivos sejam de natureza pública. O grupo discursivo primeiro é o Poder Executivo Municipal, a contrapartida para essa realidade é uma cidadania ativa;

Independentemente de oferecer um %modelo+, o estudo das iniciativas de governos municipais que inovam a administração pública %ensinam+, enfim, que a política de comunicação como instrumento de gestão e participação só é possível pelo reconhecimento da comunicação como política pública e social que contempla de forma indissociável a comunicação e a informação pública.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando Luiz; COUTO, Cláudio Gonçalves. A redefinição do papel do estado no âmbito local. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.10, n.3, p.40-47, jul./set. 1996.

_____. **O Impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP, 1977.

ALMEIDA, Jorge. Mídia, opinião pública ativa e esfera pública democrática. Trabalho apresentado no GT Comunicación, Médios de Difusión y Política Del IV Congreso Latinoamericano de Ciências de la Comunicación (VI ALAIC). 12 a 16 de setembro de 1998. Disponível em: <<http://www.eca.usp.br/alaic/Congreso1999/3gt/Jorge%20Almeida.rtf>> Acessado em: 05 de maio de 2005.

ALONSO, Ângela; COSTA, Valeriano. Dinâmica da participação em questões ambientais: uma análise das audiências públicas para o licenciamento ambiental do Rodoanel. In: COLEHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 290-312.

ALTVATER, Elmar. Realidades possíveis na sociedade global. **Lua Nova. Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 40-41, 1997.

ALVES, Luiz Roberto. Políticas de cultura e comunicação na urbanidade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.11, n.30, p.293-307, 1997.

ALVES, Marcio Moreira. A cidade mapeada. In: _____. **Histórias do Brasil profundo**: crônicas. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2003. p. 22-29.

ARAGÃO, Cecília Vescovi de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n.3, p.20-31, 1998.

ARAGÃO, Lúcia Maria de Carvalho. **Razão comunicativa e teoria social crítica em Jürgen Habermas**. 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 146p.

ARAÚJO, Inesita. Ligações estratégicas: comunicação, políticas públicas e intervenção social. In: MOTTA, Luiz Gonzaga et al. **Estratégias e culturas da comunicação**. Brasília: Universidade de Brasília, s. d. p. 211-232.

ARAÚJO, Inesita. **Mercado Simbólico**: interlocução, luta, poder. Um modelo de comunicação para Políticas Públicas, 2003. Tese de doutorado. Departamento de Comunicação e Saúde Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2003.

ARAÚJO, Vânia M.R. Hermes de. **Ciência, tecnologia e informação como questão nacional no Brasil**. Rio de Janeiro, 1989.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1983.

mana. In: COSTA, Sérgio. **Esferas Públicas e as cultura e política no Brasil**. Disponível em: <http://www.opv.pt/forumedia/fi_3htm>. Acesso em: 13 maio 2003.

ARRETCHE, Marta T. S. O sistema de proteção social brasileiro em direção a um modelo descentralizado. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.11, n.3, p. 20-31, 1998.

AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia**. São Paulo: Perspectiva, 1996.

_____. (Coord.). Sociedade civil e democratização In: FARIA, Cláudia Feres. **Democratizando a relação entre o poder público municipal e a sociedade civil: o orçamento participativo em Belo Horizonte**, 1996. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1996. p.32.

BAGDIKIAN, B. H. **O monopólio da mídia**. Tradução Maristela M. de Faria Ribeiro. São Paulo: Scritta, 1993.

BARBOZA, Hélio Batista; SPINK, Peter (Org). **20 experiências de gestão pública e cidadania**. São Paulo: FGV, 2002. (Programa Gestão Pública e Cidadania, 2001).

BARRETO, Aldo de Albuquerque. **A informação e a transferência de tecnologia**. Brasília: Senai/Ibict, 1992.

_____. **A informação e o cotidiano urbano**. A informação e a comunicação em comunidades urbanas no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Ibict, 1991.

_____. A questão da informação. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.8, n.4, p.3-8, out./dez. 1994.

BARRETO, Aldo de Albuquerque. **A transferência de informação, o desenvolvimento tecnológico e a produção do conhecimento**. Brasília: Ibict/Eco, 1993. Relatório apresentado ao CNPq.

_____. O rumor do conhecimento. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.12, n.4, p.69-77, out./dez. 1998.

BAUMAN, Zygmunt. **Em busca da política**. Tradução Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

_____. **Pesquisa e construção do conhecimento: metodologia e científica no caminho de Habermas**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2000.

BELTRÁN, Luis Ramiro. Adeus Aristóteles: comunicação horizontal. **Revista Comunicação e Sociedade**, n.6, São Bernardo do Campo, 1981.

BENAKOUCHE, R. **O mimetismo tecnológico**. Florianópolis: UFSC, 1988.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

ria. Democracia e cidadania. In: FORUM NACIONAL POPULAR NAS ADMINISTRAÇÕES MUNICIPAIS. **Participação popular nos governos locais.** São Paulo: Pólis, 1994. 80p. (Publicações Pólis, 14).

BENHABIB, S. Models of public space: Hannah Arendt, the liberal tradition and Jürgen Habermas. In: COSTA, Sérgio. **Esferas públicas e as mediações entre cultura e política no Brasil.** Disponível em: <http://www.opv.pt/forumedia/fi_3htm>. Acesso em: 13 maio 2003.

BITOUN, Jan. Programa de administração participativa de Camaragibe. In: CAMAROTTI, I, SPINK, Peter. (Orgs). **Redução de pobreza e dinâmicas locais.** Rio de Janeiro: FGV, 2001, p.125-159. 328p. (Coleção FGV Prática).

BOA VISTA (RR). **Lei n. 552** de 15 de janeiro de 2001. Boa Vista, Câmara Municipal, 2001.

BOA VISTA (RR). Prefeitura Municipal. **Braços Abertos:** o Programa da Participação (relatório processual 2001/2002 . Contrato 022A - SEMFI). Boa Vista, s.d.

BOA VISTA (RR). Prefeitura Municipal. **Demandas/levantamentos realizados pelas Comissões de Representatividades da Gestão Participativa.** Boa Vista, jan.2001 / mar.2003.

_____. **Geoprocessamento:** uma experiência municipal bem-sucedida. Construindo uma cidade por inteiro: Gestão Teresa Jucá 2001-2004. Boa Vista, s.d.

_____. **Gestão Participativa e Cidadania. O processo de organização da população:** relatório preliminar. Boa Vista, 2003.

_____. **Processo de organização da população:** relatório preliminar. Boa Vista, s.d.

_____. **Relatório de avaliação do I encontro da prefeitura com representantes comunitários.** Boa Vista, dez.2001, mar./maio, 2002.

_____. Secretaria de Gestão Participativa e Cidadania. **Plano social de ações integradas para a cidade de Boa Vista.** Boa Vista, Prefeitura Municipal, 2001.

BOA VISTA POR INTEIRO: uma cidade melhor para todos. Programa de Ação de Teresa Jucá. União Municipal: PSDB . PSB . PV . PRP. Boa Vista (RR), out. 2000.

BOBBIO, Noberto. **O futuro da democracia.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989

BORJA, Jördi. As cidades e o planejamento estratégico: uma reflexão europeia e latino-americana. In: FISCHER, Tânia (Org.). **Gestão**

es estratégicas e organizações locais. Rio de Janeiro:
s, 1996, p. 79-99.

BOTERO, D. **Descentralización y neoliberalismo**: balance de uno proceso. Bogotá: Fondo Editorial, 1992.

BOUDON, Raymond; BOURRICARD, François. **Dicionário crítico de sociologia**. São Paulo: Ática, 1982.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Cidadania e res pública**: a emergência dos direitos republicanos. Brasília: ENAP, 1997.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília v.120, n.1, p.7-40, jan./abr. 1996.

_____. Estratégia e estrutura para um novo estado. **Revista do Serviço Público** Brasília. n.1, p.5-25, 1997.

_____. **Reforma do estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo, Brasília: Ed. 34, ENAP, 1998.

_____; GRAU, Nuria Cunil. Entre o estado e o mercado: o público não-estatal. In: _____ **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p.15-48.

BURK JUNIOR, G. F. **Auditing the management of information resources**: a challenge for the 80's Office of Auditor General of Canada, october 1984. (Discussion Paper, n. 39).

CABRERO, E.; ARELANO, D. **Exito y innovación**: una perspectiva desde la teoria de la organizacion. México: Centro de Investigación y Docencia Económico, 1992.

CACCIA BAVA, Silvio. Desenvolvimento local: uma alternativa para a crise social? **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.10, n.3, p.53-59, jul/set. 1996.

_____. Participação popular e democracia representativa no fortalecimento do poder local. In: FUNDAÇÃO KONRAD . ADENAUER - STIFTUNG. **Subsidiariedade e fortalecimento do poder local**. São Paulo, 1995. p.81-86. (Debates, 6).

_____. Participação, representação e novas formas de diálogo público. In: SPINK, Peter, CACCIA BAVA Silvio, PAULICS, Veronika (Org.). **Novos contornos da gestão local**: conceitos em construção. São Paulo: Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002. 336p.

CAMARAGIBE (PE). Prefeitura Municipal. Projeto de lei complementar de junho de 2000. Instituiu o plano diretor de Camaragibe e dá outras providências.

novo pacto federativo. **Revista do Serviço Público**, 1994, jan/jul. 1994.

CAMPAGNONE, Marcos Camargo. **Gerência municipal e capacidade de governo em nível local**. São Paulo, 1999. Dissertação (Doutorado) - Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 1999.

CANTUÁRIA, Cícero. **Administração municipal**. Como organizar e administrar uma prefeitura. Belém: CEJUP, 1995.

CARDOSO, Elizabeth Dezouart; ZAVEIBIL, Victor Zular, (Orgs.). **Gestão metropolitana: experiências e novas perspectivas**. Rio de Janeiro: IBAM, 1996.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados. Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.40, n.2, p. 229-250, 1997.

CARVALHO, Maria do Carmo A. **A participação social no Brasil hoje**. São Paulo: Pólis, 1998. 59p. (Papers, 2).

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Tradução Ronei de Venancio Majir e Klauss Brandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 1999. (A era da informação: economia, sociedade e cultura, v. 1).

_____. **Gestão urbana: planejamento e democracia política**. São Paulo: Sempla, 1985.

_____. O estado-rede e a reforma da administração pública. **Reforma Gerencial**, São Paulo, p. 7-28, jul. 1998.

_____. **O poder da identidade**. Tradução Klauss Brandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 1999. (A era da informação: economia, sociedade e cultura, v.2).

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jördi. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n.45, p.152-166, jul.1996.

CHAUÍ, Marilena. **Brasil. Mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

_____; CANDIDO, A.; ABRAMO, L.; MOSTAÇO, E. **Política cultural**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1984.

CHAUÍ, Marilene. Uma opção radical e moderna: democracia cultural. In: FARIA, Hamilton (Org.). **Experiências de gestão cultural democrática**. São Paulo, Polis, 1993. (Publicação, 12)

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 1991.

_____. O município como agente de desenvolvimento
e **Administração Municipal**, Rio de Janeiro v.41,
n.210, p.23-33, jan./mar. 1994.

_____. Poder local, gestão democrática e publicização dos serviços urbanos.
Proposta, Rio de Janeiro, n.54, p.7-11, ago. 1992.

COELHO, Vera Schattan P. ,NOBRE, Marcos (Orgs). **Participação e
deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil
contemporâneo. São Paulo: Ed. 24, 2004. p. 367.

COHN, Gabriel. **Sociologia da comunicação** . teoria e ideologia. São Paulo:
Pioniera, 1973.

CONNOR, Steven. **Teoria do valor cultural**. Tradução M. S. Gonçalves e A.
U. Sobral. São Paulo: Loyola, 1994.

CORAGGIO, J. L. Poder local, poder popular. **Cuadernos del CLAME**,
Montevideo, n. 43/46, p. 101-120, 1988.

COSTA, Sérgio. A democracia e a dinâmica da esfera pública. **Lua Nova.
Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 36, p.55-65, 1995.

_____. Contexto da construção do espaço público no Brasil. **Novos Estudos
Cebrap**, São Paulo, v.47, p.179-192, 1997.

_____. **Esfera pública e as mediações entre cultura e política no Brasil**.
Disponível em: <http://www.ipv.pt/forumedia/fi_3.htm>. Acesso em: 13 maio
2003.

_____. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais
no Brasil. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n.38, 1994.

COSTA, Sérgio. Movimentos sociais, democratização e a construção de
esferas públicas locais. **Revista Brasileira de Ciência Sociais**, São Paulo,
v.12, n.25, p.121-134, 1997.

_____. Do simulacro e do discurso: esfera pública, meios de comunicação
de massa e sociedade civil. In: **Comunicação & Política**, n. 43, 1997.

COUTINHO, Carlos Nelson. **A democracia como valor universal e outros
ensaios**. Rio de Janeiro: Salamandra, 1984.

CRUZ, Maria do Carmo M.T. A farmácia de manipulação do Consórcio
Intermunicipal do Vale do Paranapanema . CIVAP/Saúde. In: SALGADO,
Sílvia Regina da (Org.). **Novas Práticas municipais bem contadas**: as 12
finalistas do Prêmio Chopin Tavares de Lima . **Novas Práticas Municipais**.
São Paulo, FPFL . CEPAM, 2005. não paginado (no prelo).

participación ciudadana. In: JACOBI, Pedro Roberto. **possibilidades de inovação na relação poder público-sociedade civil no Brasil**. Disponível em: <<http://www.admufba.br/ipuods.22.html-42k>> Acesso em: maio 2003.

DAVILA, C. Éxito y innovacion en la gerencia en America Latina: investigar la realidade gerencial para que? In: ASSEMBLEIA DE CLADEA, 26., 1991. **Trabalho...** Lima, 1991.

DA MATTA, Roberto. **A casa e a rua**. 4.ed. Rio de Janeiro: Guanabara - Koogan, 1991.

DAGNINO, E. Movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, E. Org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 103-115.

_____. (Org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, Campinas: Unicamp, 2002, p. 364.

DAHL, R. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Zahar, 1989.

DANIEL, Celso. **Da globalização ao poder local: a nova hierarquia dos espaços**. Disponível em: <<http://www.ppbr.com/ed/5espaco.shtml>>. Acesso em: 7 ago. 2000.

DANIEL, Celso. Gestão local e participação da sociedade. In: VILLAS-BOAS, Renata (Org.). **Participação popular nos governos locais**. São Paulo: Polis, 1994. p.21-41. (Publicações Polis, 14).

_____. Poder local e desenvolvimento. In: COLÓQUIO SOBRE PODER LOCAL, 5., 1992, Salvador. **Anais ...** Salvador: Universidade Federal da Bahia, 1992.

DANTAS, José. Lucena **O direito da participação na Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais, 1991.

DANTAS, M. **Trabalho com informação É investigação inicial para um estudo na teoria do valor**. Rio de Janeiro: CNPq/Ibict/Eco, 1994. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1994.

DEMO, Pedro. **Ambivalências da sociedade da informação**. Ciência da Informação, Brasília, v. 29, n. 2, maio/ago. 2002, p. 37-42.

_____. **Participação e conquista: noções de política social participativa**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001, 176p.

_____. **Pesquisa e construção do conhecimento: metodologia científica no caminho de Habermas**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

participante: mito e realidade. Rio de Janeiro: Arquivo, 1981.

DIAGONAL URBANA CONSULTORIA S/C Ltda (São Paulo); Prefeitura Municipal de Boa Vista. **Concorrência 12/02 (parte 1/2):** Proposta Técnica. São Paulo: Diagonal Urbana Consultoria, 2001.

DIAS, Márcia Ribeiro. **Sob o signo da vontade popular:** o orçamento participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002.

DIAZ, Angel Eduardo Alvarez. **Análisis de políticas públicas.** Caracas, 1992. (Temas de Coyuntura em Gestión Pública, 6).

DINIZ, Eli. Em busca de um novo paradigma: a reforma do estado no Brasil dos anos 90. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.10, n.4, 1996.

_____. Governabilidade, ~~g~~governance+ e reforma do estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.120, n.2, p.5-21, 1996.

DINIZ, Eli; AZEVEDO; Sérgio de (Org.) **Reforma do estado e democracia no Brasil:** dilemas e perspectivas. Brasília: UnB, Enap, 1997.

DORNELLES, Souvenir Maria Graczyk. O espaço das relações públicas no cenário da comunicação política. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 25., Salvador. Anais ... Salvador, 2002.

DOWBOR, Ladislau. **A formação do 3º mundo.** São Paulo: Brasiliense, 1982.

_____. **A reprodução social:** propostas para uma gestão descentralizada. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. **Da globalização ao poder local:** a nova hierarquia dos espaços. Disponível em: <<http://www.ppbr.com/ed/5espaco.shtml>> Acesso em: 7 ago. 2000.

_____. Da globalização ao poder local: a nova hierarquia dos espaços. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.9, n.3, p.3-8, 1995.

_____. Governabilidade e descentralização. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 118, p. 95-118, jan/jul. 1994.

_____. Governabilidade e descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.10, n.3, p.21-31, jul./set. 1996.

_____. Informações para a cidadania e o desenvolvimento sustentável. In: **Lua Nova. Revista de Cultura e Política.** São Paulo, n. 58, 2003.

_____ diante dos novos desafios sociais. In: FUNDAÇÃO
_____. CEPAM. **O município no século XXI: cenário e**
perspectivas. São Paulo, 1999. p. 3-24.

_____. **O que é poder local.** São Paulo: Brasiliense, 1994. (Primeiros
Passos).

_____. **Redes de informação de gestão local.** Disponível em:
<<http://www.ppbr.com/1d/informunic.asp>>. Acesso em: 23 janeiro 2004.

_____. In: SPINK, Peter; CACCIA BAVA, Silvio; PAULIKS, Verônica (Orgs.).
Novos contornos da gestão local: conceitos em construção. São Paulo:
Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002.

DRAIBE, Sônia Miriam. Uma nova institucionalidade das políticas sociais?
Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas
dos programas sociais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.11 n.4, p.
3-15, 1998.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **Administrando para o futuro: os anos 90 e a**
virada do século. 5. ed. São Paulo: Pioneira, 1996.

_____. **Sociedade pós-capitalista.** São Paulo. Pioneira, 1983.

DUPAS, Gilberto. **Ética e poder na sociedade da informação.** De como a
autonomia das novas tecnologias obriga a rever o mito do progresso. 2. ed.
rev. amp. São Paulo: Unesp, 2001.

ECO, Humberto. **Apocalípticos e integrados.** São Paulo: Perspectiva, 1979.

ENCONTRO INTERMUNICIPAL DE CULTURA, 1995, Belo Horizonte.
Cultura, políticas públicas e desenvolvimento humano. São Paulo: Polis,
1995.

ENTREVISTA COM JÜRGEN HABERMAS. A nova transparência. **Novos**
Estudos CEBRAP, São Paulo, n. 18, p. 101 - 114, set. 1987.

FAORO, Raymundo. A aventura liberal numa ordem patrimonialista. **Revista**
da USP, n. 17, São Paulo, mar. / maio, 1993.

FAORO, Raymundo. A questão social: a modernização. **Estudos**
Avançados, São Paulo, v. 6, n. 14, jan/abr., 1992.

_____. **Os donos do poder.** formação do patronato político brasileiro. Porto
Alegre: Globo, 1995. 2v.

_____. **Os donos do poder.** Porto Alegre: Globo, 1979.

FARAH, Marta Ferreira dos Santos. Gestão pública e cidadania: iniciativas
inovadoras na administração sub nacional no Brasil. **Revista de**
Administração Pública, São Paulo, v.31, n.4, p.126-156, 1997.

e novas formas de provisão e gestão de serviços
São Paulo: FGV, 1997. (Cadernos Gestão Pública e
Cidadania, 4).

_____. Inovações e governo local no Brasil contemporâneo. In: FUNDAÇÃO
GETÚLIO VARGAS. Programa Gestão Pública e Cidadania. **Oficina de
avaliação em políticas públicas**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas,
2003, p. 12-43. Divulgação restrita - material para uso interno.

_____. **Reforma de políticas sociais no Brasil**: iniciativas recentes de
governos estaduais e municipais. São Paulo: FEA/USP, 1998.

_____; BARBOSA, H.B. **20 experiências de gestão pública e cidadania**.
São Paulo: FGV, 2001 (Programa Gestão Pública e Cidadania, 2000).

FARIA, Cláudia Feres. **Democratizando a relação entre o poder público
municipal e a sociedade civil**: o orçamento participativo em Belo Horizonte,
1996. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e
Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte,
1996.

FARIA, Hamilton José Barreto; SOUZA, Valmir de (Orgs.). **Experiências de
gestão cultural democrática**. São Paulo: Polis, 1993.

_____. **Projeto cultural para um governo sustentável**. São Paulo: Polis,
1994.

FARIA, Vilmar. **Política social no Brasil**: desafios, prioridades e avanços.
São Paulo: Fundação Konrad . Adenauer - Stiftung, 1998. (Série Debates).

FEDOZZI, Luciano. **Do patrimonialismo à cidadania**. Participação na gestão
municipal: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre, 1996.
Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Faculdade de Sociologia,
Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Rio de Janeiro: Observatório
Políticas Urbanas e Gestão Municipal. 2 ed. 1999. (Teses. Dissertações e
Monografias, 3).

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. O empresarialismo dos governos locais
na gestão urbana: breves reflexões sobre a origem, a evolução e o contexto
deste conceito no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro,
v.31, n. 6, p. 28-40, 1998.

FERREIRA, Gabriela Nunes. A formação nacional em Buarque Freyre e
Vianna. **Lua Nova. Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 37, 1996.

FERRY, Jean-Marc. Las transformaciones de la publicidad política. In: _____.
El nuevo espacio público. México: Gedisa, 1995. p.13-58.

FIGUEIREDO, Rubens; LAMOUNIER, Bolívar. **As cidades que dão certo**:
experiências inovadoras na administração pública brasileira. Brasília: MH
Comunicação, 1996.

FALCONER, Andrés Pablo. Desafios da parceria
r. **Revista de Administração da USP**, São Paulo,
v.33, n .1, p.12-19, 1998.

FISCHER, Tânia. A gestão do município e as propostas de descentralização e participação popular. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v.34, n.183, p. 18-35, abr/jun. 1987.

_____. (Org.). **Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

_____. **Poder local: governo e cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 1993.

_____. Poder local: um tema em análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.26, n.4, p. 10 . 113, out./dez. 1992.

FISCHER, Tânia. Poder local e cidadania: os recursos da análise. In: _____ (Org.). **Poder local: governo e cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 1993. 308p.

FLEURY, Sônia. Políticas sociais e democratização do poder local. In: VERGARA, Sylvia Constant; CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida. (Orgs.) **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 93-115. (Coleção FGV Prática).

FÓRUM NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS ADMINISTRAÇÕES MUNICIPAIS, Recife, 1996. **Para que participação popular nos governos locais?** São Paulo, Recife: Sudene, Polis, 1996.

FREITAG, Bárbara & ROUANET S. Habermas. São Paulo: Ática, 1980. p.10.

FREITAS, Maria Esther de. **Cultura organizacional: formação, tipologias e impacto**. São Paulo: Makron e McGraw-Hill, 1991.

_____. **Viva a tese!** Um guia de sobrevivência. 2.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002. 108p.

FUJIWARA, Luis. Projeto Anike 2002. In: COTTA, Gabriela SPANGHERO et al. **20 experiências de gestão pública e cidadania**. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2003.

FUNDAÇÃO KONRAD . ADENAUER - STIFTUNG. **Subsidiariedade e fortalecimento do poder local**. São Paulo, 1995.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA . CEPAM. **Municípios em busca de soluções**. RECEM . Rede de Comunicação de Experiências Municipais. São Paulo, 1986. (Boletim Recem, 1).

_____. **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo, 1999. Edição comemorativa dos 30 anos do Cepam.

GARCIA CANCLINI, N. **Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1995. 268p.

_____ . Cultura y comunicación: revisiones teóricas. In _____.
_____ . Entre lo global y lo local. La Plata: Universidad
Nacional, 1997, cap. 1.

_____. **Culturas híbridas:** estratégias para entrar e sair da modernidade.
Tradução H. Pezza e A. Lessa. São Paulo, EDUSP, 1998 (Ensaio Latino-
Americanos, 1).

GEUSS, Raymond. **Teoria crítica:** Habermas e a escola de Frankfurt.
Papirus, 1998.

GIACOMONI, James. **A comunidade como instância executora do
planejamento:** o caso do orçamento participativo de Porto Alegre, 1993.
Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Porto Alegre, 1993.

GOMES, Wilson. Esfera pública e mídia: com Habermas contra Habermas. In:
RUBIN, A., et al. **Produção e recepção de sentido midiáticos.** Rio de
Janeiro: Vozes, 1998. p. 155-186.

_____. Esfera pública e mídia . II. In: COMPOS, 7., 1998, São Paulo.
Anais... São Paulo, 1998.

_____. Jornalismo e esfera civil: o interesse público como princípio moral no
jornalismo. In: PERUZZO, C.M.K; ALMEIDA, Fernando Ferreira (Orgs).
Comunicação para a cidadania. São Paulo: INTERCOM; Salvador: UNEB,
2003. (INTERCOM de Comunicação, 17).

GRAU CUNILL, Nuria. A rearticulação das relações estado - sociedade: em
busca de novos significados. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.120,
n.1, p.113-140, 1996.

_____. **Participación ciudadana.** Dilemas y perspectivas para la
democratización de los estados latinoamericanos. Caracas: CLAD, 1991.

_____. **Repensando lo público através de la sociedad.** Caracas: Nueva
Sociedad, 1997.

HABERMAS, Jürgen. Between facts and norms. In: FARIA, Cláudia Feres.
**Democratizando a relação entre o poder público municipal e a sociedade
civil.** O orçamento participativo em Belo Horizonte, 1996. Dissertação
(Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas,
Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1996.

_____. **Conhecimento e interesse.** Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

_____. Conhecimento e interesse. In: **Os Pensadores/Escola de Frankfurt**,
São Paulo: Abril, [1978]. p. 301-312.

_____. Die Einbeziehung des anderen. In: COSTA, Sérgio. **Esferas
públicas e as mediações entre cultura e política no Brasil.** Disponível em:
<http://www.opv.pt/forumedia/fi_3htm>. Acesso em: 13 maio 2003.

cracia. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 2.

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

_____. O espaço público, 30 anos depois. Trad. Vera Lúcia C. Westin e Lúcia Lamousier. In: **Cadernos de Filosofia e Ciências Humanas**, Belo Horizonte, v. 7, n.12, p. 7-28, abr. 1999.

_____. Soberania popular como procedimento: um conceito normativo de espaço público. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n.26, 1990.

_____. Técnica e ciência como ideologia. In: IAROZINSKI, Maristela Heidemann. **Contribuições da teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas para a educação tecnológica**. Curitiba (PR), 2000. Dissertação (Mestrado) . Centro Federal de Educação Tecnológica, Curitiba, 2000.

_____. Teoria de la acción comunicativa. In: TENÓRIO, Fernando G. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.5, n.32, p.7-23, set/out, 1998.

_____. Teoria de la acción comunicativa. Madrid: Taurus, 1987. 2. v.

HABERMAS, Jürgen. Teoria de la acción comunicativa: **complementos y estudios previos**. 3 ed. Madrid: Taurus, 1997. 2. v.

_____. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova, Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n.36, p.39-53, 1995.

_____. Uma conversa sobre as questões da teoria política. Entrevista a M. Carlehedem e R. Gabriels. **Novos Estudos CEBRAP**, p. 47.

HASENCLEVER, Lia. **Estrutura industrial e mudança tecnológica: problemas teóricos**. Rio de Janeiro: FEA/UFRJ, 1991.

HOFFMAN, G; ASSEHEUER, T. Habermas e a constelação pós-nacional. Folha de São Paulo. Caderno Mais. 18 de outubro, 1999. Disponível em: <<http://www.uol.com.br/fsp/mais> > Acessado em: 05 de maio de 2005.

IANNI, Octavio. A política mudou de lugar. **São Paulo em Perspectiva**, Brasília, v.11, n.3, p.3-7, 1998.

IAROZINSKI, Maristela Heidemann. **Contribuições da teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas para a educação tecnológica**. Curitiba (PR), 2000. Dissertação (Mestrado) . Centro Federal de Educação Tecnológica, Curitiba, 2000.

INDICADORES DO DESENVOLVIMENTO MUNDIAL. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1992: desenvolvimento e meio ambiente. Washington: Banco Mundial, 1992.

mas e a dialética da razão. 2.ed. Brasília: Ed.
, 1999.

JACOBI, Pedro Roberto. **Ampliação da cidadania e participação**: desafios na democratização da relação poder público/sociedade civil. São Paulo, 1996. Tese (Livre Docência) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 1996, 287p.

_____. Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. **Lua Nova. Revista de Cultura e Política**. São Paulo, n.20, maio 1990.

JACOBI, Pedro Roberto. **Reflexões sobre as possibilidades de inovação na relação poder público - sociedade civil no Brasil**. Disponível em: <<http://www.adm.ufba.br/ipuo&s22.html-42k>>. Acesso em: maio 2003.

JAKOBSON, R. **Lingüística e comunicação**. São Paulo: Cultrix, 1969.

JARDIM, M. **Os arquivos (in)visíveis**: a capacidade informacional do estado brasileiro. Rio de Janeiro: Ibict, 1998. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1998.

JEGER, Ernesto. Parcerias público - privado. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.120, n.1, p. 165-80, 1996.

JÜRGEN HABERMAS FALA A TEMPO BRASILEIRO. In: **Tempo Brasileiro**, Rio de Janeiro, n. 98, 1989, p. 5-21.

KAPLNA. E. ANN (Org.). **O mal estar no pós-modernismo**. Tradução V. Ribeiro. Rio de Janeiro, 1993.

KAPLNA. E. ANN (Org.). Soberania popular como procedimento: um conceito normativo de espaço público. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 26, 1990.

KAST, Fremont E.; ROSENZWEIG, James E. **Organização e administração**: um enfoque sistêmico. 4.ed. São Paulo: Pioneira, 1992.

KEANE, John. Transformações estruturais da esfera pública. **Comunicação & Política**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 6-28, maio-ago.,1996.

KEINERT, Tânia M. M. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.34, n.3, maio/jun. 1994.

KLERING, Luís Roque; FACHIN, Roberto Costa; MESQUITA, Zilá. **Avaliação da importância de atributos de projetos de desenvolvimento inovadores**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas;Fundação Ford, 1998. (Cadernos Gestão Pública e Cidadania, 9).

KLIKSBURG, Bernardo. **Como transformar o Estado**. Tradução Florindo Villa-Alvarez e Helena Ferreira. Brasília: ENAP, 1992.

Uma gerência pública para os novos tempos. **Revista** Brasília, v. 118, p. 119-142, jan/jul. 1994.

KUNSCH, Margarida Maria Krohling. **Relações públicas comunitárias: um desafio.** Disponível em: <<http://www.portal.rp.com.br/bibliotecavirtual/relacoespublicas/relacoespublicas/0015;htm>>. Acesso em: 8 dez. 2003.

LARA, Marilda Lopes Ginez. A arquitetura de sistemas de informações estatísticas na Internet. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.12, n.4, p. 99-104, out./dez. 1998.

LAVINAS, Lena; VARSANO, Ricardo. Renda mínima: integrar e universalizar. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 49, p.213-229, 1997.

LECHNER, Norbert. **La democratización em el contexto de una cultura post moderna.** Santiago: Flacso, 1986. (Documentos de Trabajo, 232).

_____. Reforma do Estado e condução política. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, São Paulo: CEDEC, n. 37, p. 33-35, 1996.

LEITE, Márcia; ABREU, Haroldo. Participação popular e hegemonia: desafios política municipal. **PROPOSTA**, Rio de Janeiro, n. 54, p.35-41, ago. 1992.

LIPNACK, Jessica; STAMPS, Jeffrey. **Rede de informações.** São Paulo: Makron Books, 1994.

LOBATO, Lenaura. Algumas considerações sobre a representação de interesse no processo de formulação de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p.30-48, 1998.

LOJKINE, Jean. **A revolução informacional.** São Paulo: Cortez, 1995.

LOPES, Maria Immacolata Vassallo de. **Pesquisa em comunicação.** 6.ed. São Paulo: Loyola, 2001, 171p.

MAFFESOLI, M. **A conquista do poder.** Rio de Janeiro: Rocco, 1984.

MALIN, Ana B. Economia e política a de informação: novas visões da história. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.8, n.4, out./dez 1984.

MALIN, Ana B.. Informação, saber e mudança. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.8, n.4, out./dez. 1994.

MALIN, Ana B. O mal-estar brasileiro na sociedade de informação. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.12,n.4, p. 30-35, out./dez 1998.

MANNEHEIM, K. Conhecimento e sociedade. In: FERNANDES, F. (Org.). **Sociologia.** São Paulo: Ática, 1982.

sús. América Latina e os anos recentes: o estudo da
ção social. In: SOUZA, Mauro Wilton (Org.). **Sujeito,
o lado oculto do receptor**. São Paulo: Brasiliense, 1995. p.39-68.

MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e a revolução gerencial . a
persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço
Público**, Brasília, n.1, p.43-79, 1997.

MARTINS, Luciano. **Reforma da administração pública e cultura política
no Brasil**: uma visão geral. Brasília: Enap, 1996. (Cadernos Enap, 8).

MATOS, Heloiza. **Abordagens da comunicação política no Brasil e na
França**: mudanças sócio-políticas e formas de mediação. São Paulo, 1996.
Tese (Livre Docência) - Escola de Comunicações e Artes, Universidade de
São Paulo, São Paulo, 1996.

_____. **Comunicação pública, democracia e cidadania**: o caso do
Legislativo. Disponível em: <[http://www.portal-rp.com.br/bibliotecavirtual/
relacoespublicas/empresasedcases/0091;htm](http://www.portal-rp.com.br/bibliotecavirtual/relacoespublicas/empresasedcases/0091.htm)>. Acesso em: 29 de maio 2003.

_____. **Desafios da comunicação pública no processo de
democratização no Brasil**. Disponível em:
<<http://www.intercom.org.br/gtco/mattos.htm>>. Acesso em: 29 de maio 2003.

_____. Discursos e imagens das instituições militares no regime
democrático. In: OLIVEIRA, Maria José da Costa. (Org.) **Comunicação
Pública**, Campinas: Alínea, 2004. p. 117-129. (Comunitária, Cultura e
Cidadania).

MATTELART, Armand. **A globalização da comunicação**. Tradução L.
Pelegriani. Bauru(SP): Edusc, 2000.

MATTOS, Maria Ângela. Paradigmas, teorias, modelos constitutivos da
formação teórica em comunicação social. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE
CIÊNCIAS da COMUNICAÇÃO, 26, Belo Horizonte, MG, 2-6, Set. 2003.

MEDEIROS, Marilu Fontoura de. Paradigma de avaliação emancipatória e
ação supervisora: cidadania e espaço público. **Educação**, Porto Alegre, ano
XVIII, n.9, p.7-30,1995.

MELLO, Diogo Lordello de. Associativismo como instrumento de
desenvolvimento dos governos locais: a experiência brasileira e de outros
países. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.31, n.6, p. 55-
66, 1998.

MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELLI,
Sérgio (Org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**: Ciência
Política. São Paulo: Sumaré, Brasília: Capes, 1999.

MELO, Marcus André. Crise federativa, guerra fiscal e hobessianismo
municipal: efeitos perversos da descentralização? **Revista São Paulo em
Perspectiva**, São Paulo, V.10,N.3, p.11.22, 1996.

políticas descentralizadoras en el ámbito internacional.
Lona, n.142, 1996.

MICELI, Sérgio. (Org.). **Estado e cultura no Brasil**. São Paulo: Difel, 1984.

MIÉGE, Bernard. O espaço público: perpetuado, ampliado e fragmentado. Tradução de Andréa Monteiro Uglar. **Novos Olhares**, São Paulo, n. 3, p. 4-11, 1999.

MILANESI, L. A. **O paraíso via Embratel**: o processo de integração de uma cidade do interior paulista na sociedade de consumo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. (Estudos Brasileiros, v.32).

MIRSHAWKA, Victor. Reengenharia no governo municipal por um gerente de cidade. **Gerente de cidade**, São Paulo, v.1, n.1, p.59-60, 1997.

MORIN, E. **O paradigma perdido**. Lisboa: Europa-América, 1973.

MOSTAFA, Solange Puntel. As ciências da informação. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.8, n.4, p.22-27, out./dez. 1994.

MOTTA, Luiz Gonzaga et al. **Estratégias e culturas da comunicação**. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

MOTTA, Paulo Roberto. Participação e descentralização administrativa: lições de experiências brasileiras. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.28, n.3, p.174-194, jul./set. 1994.

MOURA, Maria Suzana de Souza. **Cidades empreendedoras, cidades democráticas e redes públicas**: tendências à renovação na gestão local. Salvador, 1997. Tese (Doutorado) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1997.

NASSUNO, Marianne. Organização dos usuários, participação na gestão e controle das organizações sociais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n.1, p.27-42, 1997.

NOGUEIRA, Heloísa; SIMÕES JUNIOR, José Geraldo ; ALMEIDA, Marco Antônio de (Orgs.). **Experiências inovadoras de gestão municipal**. São Paulo: Polis, 1992.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. A dimensão política da descentralização participativa. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.11, n.3, p.8-19, 1998.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

O'DONNELL, Guilherme. Transições, continuidades e alguns paradoxos. In: REIS, Fábio Wanderley; O'Donnell, Guilherme (Orgs.). **A democracia no Brasil**: Dilemas e perspectivas. São Paulo: Vértice, 1988.

de racionalidade e problemas funcionais de ação
tradução Barbara Freitag. In: _____ **Problemas
estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. The present historical transition and some basic design options for
societal institutions. In: SEMINÁRIO SOCIETY AND THE REFORM OF THE
STATE, 1998. **Palestra OLIVEIRA**, Maria José da Costa (Org.).
Comunicação pública. Campinas: Alínea, 2004. (Comunitária, Cultura e
Cidadania).

OROZCO, G. La audiència frente a la pantalla. Uma exploración del proceso
de recepción televisiva. **Revista Diálogos de la Comunicación**, n. 30, jun.
1991.

ORTIZ, Renato. **Mundialização da cultura**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

OSBORNE, D.; GAEBLER. T. **Reinventando o governo**. Brasília: M. H.
Comunicação, 1994.

_____; PLASTRISK, Peter. **Banishing bureaucracy - the five strategies
for reiventing government**. Canadá: Addison- Wesley, 1997.

PAULICS, Veronika (Org.). **125 dicas**. Idéias para ação municipal. São Paulo,
Polis, 2000

PAULANI, Leda. **Modernidade e discurso econômico**. São Paulo:
Boitempo, 2005.

PENENGO, Miguel. O papel do gerente público no processo de mudanças.
Revista do Serviço Público, Brasília, n.1, p.81-90, 1997.

PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA. Histórias de um Brasil que
funciona. Governos locais ajudando a construir um país mais justo. **Ciclo de
Premiação 2000**. São Paulo: FGV, Fundação Ford, 2000.

_____. Histórias de um Brasil que funciona. Governos locais ajudando a
construir um país mais justo. **Ciclo de Premiação 2001**. São Paulo: FGV,
Fundação Ford, 2001.

_____. Histórias de um Brasil que funciona. Governos locais ajudando a
construir um país mais justo. **Ciclo de Premiação 2002**. São Paulo: FGV,
Fundação Ford, 2002.

_____. Histórias de um Brasil que funciona. Governos locais ajudando a
construir um país mais justo. **Ciclo de Premiação 2004**. São Paulo: FGV,
Fundação Ford, 2003.

Gomes de; SANTANA, Mercejane Warderley. Inovação na gestão pública no Brasil: uma aproximação teórico-conceitual. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 22., 1998, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu: Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração, 1998.

RATTNER, Henrique. Globalização em direção a um mundo só? **Estudos Avançados**, São Paulo, v.9, n.25, p.65-75, 1995.

REGO, Francisco Gaudêncio Torquato do. **Comunicação e organização**: o uso da comunicação sinérgica para obtenção de eficácia em organizações utilitárias. São Paulo, 1983. Tese (Livre Docência) - Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1983.

REIS, Elisa P. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.18, n.51, p.11-14, 2003.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**. A formação e o sentido do Brasil. 2. ed. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.

RIBEIRO, R. J. A política como espetáculo. In: DAGNINO, E. (Org.) **Anos 90**: Política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

RODRIGUES, Adriano. Comunicação e cultura: a experiência cultural na era da informação. Lisboa: Presença, 1994.

ROGERS, M. E.; SHOEMAKER, F. F. **La comunicación de innovaciones**: un enfoque transcultural. Tradução Ricardo Vinós Cruz-Lópes. México: Centro Regional de Ayuda Técnica, Agencia para el Desarrollo Internacional, 1974.

ROMANO, V. **Desarrollo y progreso**. Por una ecología de la comunicación Barcelona: Teide, 1993.

RUA, Maria das Graças. Administração pública gerencial e ambiente de inovação: o que há de novo na administração pública Federal Brasileira. In: PETRUCCI, Vera L.; SCHWARZ, Leticia (Orgs.). **Administração pública gerencial**: a reforma de 1995. Brasília: UNB, Enap. 1999.

_____. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n.3, p.135-154, 1997.

SACHS, Ignacy. Desenvolvimento numa economia mundial liberalizada e globalizante: um desafio impossível? **Estudos Avançados**, São Paulo, v.11, n.30, p.213-242, 1997.

SACHS, Ignacy. Em busca de novas estratégias de desenvolvimento. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.9, n.25, p.29-63, 1995.

lo depois da queda. Rio de Janeiro: Paz e Terra, dragons of eden: speculations on the evolution of human intelligence. New York: Ballantine Books, 1977.

SAFFI, Aurélio. **O poder legislativo municipal**. São Paulo: Edipro, 1994.

SALGADO, Silvia Regina Costa da. De la descentralización y desconcentración del poder político al uso de la información por la gestión local. In: CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. **Aspectos metodológicos y conceptuales para orientar procesos de reforma del Estado**. Caracas, 1992. (Concurso de Ensayos CLAD, 3).

_____. Experiências municipais e desenvolvimento local. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.10, n.3, p.48-52, jul./set. 1996.

_____. Informação para a gestão local: do universo de informações ao universo do usuário. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA . CEPAM. **O Município no Século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo, 1999. p.3-24.

_____. Mutirão de reflorestamento. In: FUJIWARA, L.M.; ALESSIO, N. L. ; FARAH, M. F. S. (Org.) **20 experiências de gestão pública e cidadania**. São Paulo: FGV, 1998. (Programa Gestão Pública e Cidadania, 1998). 176 p.

_____. O município de Matão enfrenta o problema da alimentação. **Boletim do Interior**, São Paulo, v 16, n.1, p. 543-55, out. 1983.

_____. O processo de desenvolvimento rural sustentável de Urupema. In: FARAH, M. F. S. ; BARBOSA, H. B. **Novas experiências de gestão pública e cidadania**. São Paulo: FGV, 2000 (Programa Gestão Pública e Cidadania, 1999). 293 p.

_____. Programa Braços Abertos. In: LOTTA, G. S. et al (Org.). **20 experiências de gestão pública e cidadania**. São Paulo: FGV, 2003. (Programa Gestão Pública e Cidadania, 2002). 269 p.

SALGADO, Silvia Regina Costa da. **Um usuário muito especial: a informação enquanto recurso para a administração municipal**. São Paulo, 1989. Dissertação (Mestrado) - Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1989.

_____. (Coord.). **Catálogo de experiências municipais - Gestão 93/96**. São Paulo: FPFL-Cepam, 1997.

_____. **Catálogo de experiências municipais**. Municípios em busca de soluções. São Paulo: FPFL-Cepam, 1998.

_____. (Org.). **Novas Práticas municipais bem contadas: as 12 finalistas do Prêmio Chopin Tavares de Lima** . Novas Práticas Municipais. São Paulo: FPLF/CEPAM, 2005. (no prelo)

aldonado. Estratégias para a implantação e gerência
ação de apoio à tomada de decisões. **Revista de
Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 4, p. 68-100, jul./ago, 1997.

SANTAELLA, Lúcia. Comunicação e pesquisa: projetos para mestrado e doutorado. São Paulo: Hacker, 2001.

SANTO, M. **Técnica, espaço, tempo**: globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Hucitec, 1997.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Para um novo senso comum**: a ciência, o direito e apolítica na transição paradigmática. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **Pela mão de Alice**. São Paulo: Cortez 1997.

SANTOS, Maria Helena de C. **Governabilidade, governança e capacidade governativa**. Brasília: ENAP, 1996.

SATO, Cláudio Seiji. **Utilizando a internet na administração pública**. Brasília: ENAP, 1997.

SAULE JUNIOR, Nelson. **A participação dos cidadãos no controle da administração pública**. São Paulo: Polis, 1998.

SCHEIN, Edgar. Coming to a new awareness of organizational culture. **Sloan Management Review** 25, n.2, p.3 . 18, 1984.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

_____. **Teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1992.

SCHWARTZMAN, Simon. **As bases autoritárias do estado do brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SEMINÁRIO GESTÃO MUNICIPAL E REVISÃO CONSTITUCIONAL, 1993, Brasília. **Anais...** Brasília: Enap, 1993.

SEN. A. O desenvolvimento como expansão de capacidade. **Lua Nova. Revista de Cultura e Política**. São Paulo, n.28, 1993.

SILVA, Ricardo Toledo. Projeto cidade constituinte. Porto Alegre: o desafio de uma nova prática de planejamento. In: SPINK, Peter, CLEMENTE, R. **20 experiências de gestão pública e cidadania**. São Paulo: FGV, 1997 (Programa gestão pública e cidadania, 1996).

SIMPOSIO DE LA HAYA, Holanda, 1992. Desarrollo Sostenible: del concepto a la acción.

SINGER, Paul. Globalização positiva e globalização negativa: a diferença é o Estado. **Novo Estudos Cebrap**, São Paulo, n.48, p.36-65, jul. 1997.

estratégia de debate. **Teoria e debate**, n.7, jul. /
em: < http://www.fpa.org.br/td/td07/td07_ensaio.htm>

Acessado em: 05 de maio de 2005.

SOLTO, A L.S., et al. **Como reconhecer um bom governo?** O papel das administrações municipais na melhoria da qualidade de vida. São Paulo: Polis, 1995.

SOUZA, Antônio Ricardo; ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. O estado da reforma: balanço da literatura em gestão pública (1994-2002). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.54, n.2, p.59-94, abr./jun. 2003.

SOUZA, Mauro Wilton. A recepção sendo reinterpretada. **Novos Olhares**, São Paulo, v. 1, n. 1, jan./jun. 1998.

_____. O lugar social da comunicação mediática. In: SOARES, Ismar de Oliveira, (Org.). **Caminhos da educomunicação**. São Paulo: NCE-ECA-USP, 2001, p.21-34.

_____. Recepção e comunicação: a busca do sujeito. In: _____. **Sujeito, o lado oculto do receptor**. São Paulo: Brasiliense, 1995. p.13-38.

SPINK, Peter. Invertendo prioridades e resolvendo problemas: Inovação na perspectiva dos inovadores. In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Programa Gestão Pública e Cidadania. **Oficina de avaliação em políticas públicas**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2003, p. 44-65. (Divulgação restrita-material para uso interno).

SPINK, Peter. Parcerias e alianças com organizações não estatais. In: SPINK, Peter; CACCIA BAVA, Silvio; PAULICS, Veronika (Orgs.). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo, Polis: Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV, 2002, p. 141 - 173.

_____; CACCIA BAVA, Silvio; PAULICS, Veronika (Orgs.). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo: Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002, 336p.

_____; CLEMENTE, Roberta (Orgs.). **20 experiências de gestão pública e cidadania**. São Paulo: FGV, 1997 (Programa Gestão Pública e Cidadania, 1997). p.188.

STEINBERGER, Margarethe Born. Desmidiatizar o pensamento: economia de representações e subdesenvolvimento informacional. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, p.36-45, dez. 1998.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo; BUARQUE, Cristovam. Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileira. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.11,n.30, p.79-93, 1997.

TECGLLEN, Eduardo H. **Pensamiento crítico vs. Pensamiento único**. Madrid: Debate, 1998.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

erto. O uso das novas tecnologias de informação e comunicações públicas nas gestões municipais: o caso do Estado do Ceará, Brasil. In: **GT-94**. La información pública en la sociedad del conocimiento, 2004. Disponível em: <http://www.cibersociedad.net/congres2004/grups/fitxacom_publica.php?grup=94&id=648&idioma=en - 10k >

TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Modelo de gestão de resíduos sólidos de Belo Horizonte. In: SPINK, Peter; CLEMENTE, Roberta. **20 experiências de gestão pública e cidadania**. São Paulo: FGV, 1997 (Programa Gestão Pública e Cidadania, 1997). p.188.

_____. Programa administração participativa. In: FARAH, M. F. S., BARBOSA H. B. **20 experiências de gestão pública e cidadania**. São Paulo: FGV, 2001 (Programa Gestão Pública e Cidadania, 2000). p.188.

TELLES, Vera. Sociedade civil, direitos e espaços públicos. In: VILLAS-BOAS, Renata (Org.). **Participação popular nos governos locais**. São Paulo: Pólis, 1994. p.43-54. (Publicações Pólis, 14).

TENÓRIO, Fernando G. **Flexibilização organizacional, mito ou realidade?** Rio de Janeiro: Coppe/UFRJ, vols I e II, 1996. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1996.

_____. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.5, n.32, p. 7. 23, set/out, 1998.

_____.; ROSENBERG, Jacob Eduardo. **Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas/Fundação Ford, 1997. (Cadernos Gestão Pública e Cidadania, 7).

THE WORLD BANK. **Participation Sourcebook**, 1996.

THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa ação**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1986.

TOFFLER, A. **A terceira onda**. Rio de Janeiro: Record,1980.

TOURAINÉ, Alain. **Crítica da modernidade**. Petrópolis: Vozes, 1994.

TRIGUEIRO, Osvaldo. O estudo científico da comunicação: avanços teóricos e metodológicos ensejados pela Escola Latino-Americana. **Artigos/Artículos**, n. 2, jan./mar. 2001. Disponível em: <<http://ww2.metodista.br/unesco/PCLA/revista6/artigo%206-3.htm>> Acessado em: 002 de maio de 2005.

URBAN, Antonio Edson. Gestão de recursos da informação na administração pública. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.8, n.4, p.82-88, out./dez.1994.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

afios para a incorporação da transparência em um municipal. In: SPINK, Peter; CACCIA BAVA, Silvio; PAULICS, Veronika (Org.). **Novos contornos da gestão local**: conceitos em construção. São Paulo, Pólis: Programa de Gestão Pública e Cidadania/FGV, 2002, p.271-290.

_____. **Limites e possibilidades do uso de portais municipais para a promoção da cidadania**: a construção de um modelo de análise e avaliação. Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2003.

VERGARA, Sylvia; CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida (Orgs.). **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003. 188p. (Coleção FGV Prática).

VIANNA, Eliane Chaves. **A migração em um novo contexto sociocultural**: o provisório . permanente. Dissertação (Mestrado). Escola Nacional de Saúde Pública. Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 1998.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização**. 2.ed. Rio de Janeiro: Record, 1998.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicas Participativas: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schattan P; NOBRE, Marcos (Orgs.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 210-238.

WERLE, Denílson Luís. Democracia deliberativa e os limites da razão pública. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs.) **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 131-156.

WERSING, G.; Neveling, U. The phenomena of interest to information science. **The Information Scientist**, v.9, n.4, 1975.

WERSING, G.; WINDEL, G. Information science needs a theory of information action's social sciences. **Information Studies**, v. 5, p. 11-23, 1985.

WILKE, Jurgen; GERMAN, Chistiano; WOLF, Fritz. **Perspectivas globais da sociedade da informação**. São Paulo: Fundação Konrad . Adenauer - Stiftung, 1997.

WOLTON, Dominique. As contradições do espaço público. **Revista Comunicação e Política**, 1995.

ZEMOR, P. La communication publique. In: MATTOS, Heloísa. **Discursos e imagens das instituições militares no regime democrático**, Paris, 1995. p. 117-129.

ZYLBERSTAJN, David. A redefinição do papel do estado e a cidadania. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.11, n.30, p.445-449, 1997.