



## TEXTO DE REFERÊNCIA

# Comunicação, democratização, participação e controle social das políticas públicas

SILVIA R. COSTA SALGADO

## 1. INTRODUÇÃO

Sob a perspectiva da democratização, refletir sobre a Comunicação como recurso à gestão pública e à participação cidadã significa focá-la em seu caráter público, ou seja, além da visibilidade proporcionada pelos meios de comunicação de massa. Refere-se também ao reconhecimento da existência de uma pressão crescente sobre os governos contemporâneos para o fortalecimento de mecanismos e procedimentos que garantam um estreitamento das relações para maior proximidade com os cidadãos. Essa tendência internacional, certamente inseparável de ações voltadas a instrumentos e veículos de comunicação, merece especial destaque no Brasil, inclusive por parte dos partidos políticos.

Este texto aborda conceitos e processos na área da Comunicação como elementos facilitadores dessa “nova” relação entre governo e sociedade, constituindo referência aos partidos políticos, cuja



atuação também é pautada por disponibilização e utilização de canais, veículos e demais produtos para interações com segmentos diversos. Pode-se “falar” em um novo paradigma de Administração pública pela existência de uma “nova” gestão governamental interessada/pressionada no fortalecimento de vínculos entre Estado e cidadãos. O objetivo é discutir Comunicação Pública, ou seja, aquela pela qual os conflitos são expressos e discutidos abertamente pelos atores.

Para isso, apreende-se, inicialmente, que a relação entre governo e sociedade é um fenômeno indissociável da participação, cuja consolidação cabe principalmente ao poder público estatal. Discursos de governos devem ser transformados em informações relevantes e de qualidade para processos de transparência e educação como formação à cidadania, requerendo, portanto, a definição de quem são os interlocutores, suas realidades (social, política e econômica), além de suas formas de representá-las.

Habitados ao monopólio da informação, os dirigentes públicos recorrem usualmente à comunicação na perspectiva do *marketing* e da preservação da imagem. Uma comunicação pública torna-se ainda mais distante quando a questão é reconhecer formas de atendimento dos interesses da comunidade. Na melhor das hipóteses, são estabelecidos canais de comunicação governamental para a prestação de contas aos cidadãos.

Novos fatores tendem a transformar esse quadro como a democratização do acesso à informação e a canais de comunicação (foros de natureza pública para a expressão de diferentes agentes do espaço social) e a combinação de iniciativas caracterizadas pela dimensão pedagógica da publicização de ações político-administrativas que possibilitem mediações nas decisões sobre as políticas. Ainda que os governantes raramente insiram ações de comunicação na elaboração de planos de governo, o contato mais direto e cotidiano entre cidadãos e instituições públicas (federais, estaduais e municipais) exige procedimentos, canais, veículos e outros instrumentos de comunicação

A comunicação e a gestão das políticas públicas são abordadas sob um “olhar”, além da conexão dos campos da Política e da Comunicação. O objetivo é propiciar a discussão sobre a construção de uma proposta de comunicação mais ampla do que a prestação de contas aos cidadãos, ainda que se reconheça seu papel para a extensão do controle social também aos segmentos excluídos da população.

Quais são, então, as possibilidades de uma política de comunicação pública? O desafio é trazer a comunicação para o campo da gestão das políticas como espaço de interlocução entre o poder público estatal e os cidadãos, na perspectiva da substituição de um modelo tecnoburocrático/mológico pelo participativo/dialógico. Participação, espaço público, cidadania e democratização são conceitos que lastreiam a existência da comunicação pública.



Diante da importância da instauração de processos comunicativos para a participação dos cidadãos no governo, busca-se uma abordagem que não os restrinja à visibilidade, mas nos quais exista também a argumentação, o espaço de debate, de negociação e de tomada de decisões relativas à vida pública.

Se a sociedade amplia, diversifica e multiplica os atores e as interpretações, deve também delinear um contexto de comunicação, que acompanhe a (re)configuração dessas relações. Para isso, é necessária a promoção de novos espaços públicos “muito além” da mídia. Um conjunto diversificado de estruturas comunicativas permite uma série de processos sociais de recepção e elaboração de discursos e, portanto, facilita/otimiza a participação.

São muitas as dificuldades para a criação de espaços públicos democráticos e plurais de articulação e participação. Mas, movimentos em direção à publicização do Estado e ao controle público demonstram essa possibilidade. Municípios brasileiros, por exemplo, apresentam iniciativas de gestão participativa independentemente de localização, porte populacional e de orientação partidária. É em função desse tipo de ocorrência que se percebe uma reconstrução do Estado no Brasil, reforçando a importância da reflexão sobre instrumentos e procedimentos que dimensionem o papel da comunicação nesse contexto.

Propostas que formalizam a administração participativa estão relacionadas à comunicação como espaço público de discussão. Delimita-se, então, um marco conceitual para processos concretos de intervenção da Administração pública, estabelecendo-se a relação entre esse padrão normativo e as práticas comunicativas da participação dos cidadãos na esfera governamental.

A comunicação pública como possibilidade de política pública e social de governo reconhece a circularidade entre a comunicação, a informação e o conhecimento. Além disso, a interação do poder público estatal e cidadãos (relação entre a participação e as políticas sociais) passa a ser considerada como forma de fortalecer o projeto político da gestão pública e a relação da comunicação também com responsabilização, transparência e acesso à informação pública.

Nesse ambiente convivem os meios de comunicação da sociedade midiática e outros espaços parciais de negociação e de debate. Na prática, isso significa considerar a comunicação (não só a midiática) como espaço de mediação para a gestão dos negócios públicos e para a participação da comunidade.

Uma “nova” gestão pública cria “novas” instituições políticas promotoras de participação e amplia as atividades públicas para um compartilhamento entre o governo e a sociedade. 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 de existência de uma comunicação



governamental capaz de envolver o cidadão de maneira diversa e participativa por fluxos comunicativos entre a Administração pública e a população.

A Administração pública pode/deve ser formuladora/gestora de processos comunicativos para uma política de participação. A redefinição entre o Poder público e o privado, na perspectiva de distribuir o poder e as responsabilidades também aos sujeitos geralmente excluídos, gera espaços políticos, constituindo campos de disputas que ultrapassam debates originados pela mídia. Estes são capazes de promover uma nova esfera pública como âmbito de participação.

A ausência/raridade de pesquisas em comunicação voltadas para os processos comunicacionais nas três esferas de governo, o conhecimento de atuações de profissionais de comunicação nesse campo e a incidência com que “mágicas” de competentes marqueteiros políticos são aceitas como programas de comunicação, reforçam o interesse em “enxergar” a comunicação como instrumento de gestão.

Procura-se, enfim, demonstrar que a “velha” e conhecida comunicação “oficializada” que integra exclusivamente a linguagem do poder, envolvendo mídias nos seus mais diversos níveis, pode ser substituída/modificada/complementada por uma comunicação governamental que permita sistemas mais diretos de participação e representação.

## 2. COMUNICAÇÃO: UMA LINHA DO TEMPO

Do latim “communicare” significa trocar opiniões, partilhar, tornar comum, conferenciar. Palavra de definição aparentemente simples, constitui um dos conceitos de menor consenso. Também não é 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 “olhar” e a ocasião?

Paradigmas, teorias, modelos constitutivos do campo da 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.

Há mais de meio século, 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 estruturada em cinco fases superpostas:



1. Hegemonia da sociologia empírica norte americana (anos 40/60); 2. Coexistência do funcionalismo, Escola de Frankfurt e abordagem latino-americanas (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 são 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 teleeducação, à difusão de novas tecnologias para o meio rural baseando-se nos modelos de Lasswell, Lazarsfeld e Schramm<sup>1</sup>.

A Teoria Crítica, voltada sobretudo para indústria cultural e manipulação, chegou à Venezuela nos anos 60, e predominou nos anos 70. Denunciava a ideologia do consumo, a invasão das multinacionais e a dependência econômica e cultural. As pesquisas funcionalistas relacionadas às políticas de comunicação nacionais e internacionais fizeram também parte dessas duas décadas.

Nos anos 80, os estudos de comunicação se voltam para as questões políticas, ideológicas e educacionais da comunicação social na América Latina. Marcam o início desse período: o artigo “Adeus Aristóteles: comunicação horizontal”, de Luís Ramiro Beltrán; as publicações sobre comunicação e educação de Paulo Freire; os informes da Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação (Nomic) em 1977; e o relatório Sean MacBride de 1983.

Surge, então, um paradigma latino-americano da comunicação e de informação capaz de estabelecer relações sociais comprometidas com a realidade dos chamados “países em desenvolvimento”. Em pleno processo de abertura no Brasil, e em outras ditaduras latino-americanas, as organizações políticas de esquerda, os movimentos populares contra o analfabetismo, a miséria causada pelo capital imperialista, “promovem” debates e manifestações nas ruas. Surge também a “Teologia da Libertação” do segmento progressista da Igreja Católica. Estava pronto o cenário para mudanças nos rumos dos estudos de comunicação.

1 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).



Críticas aos modelos de comunicação já consagrados são realizadas e propostas para substituí-los também. O modelo de comunicação horizontal, participativa, dialógica e comunitária estabelece que o acesso à comunicação e à informação para todos é uma pré-condição; que o diálogo é o eixo central da comunicação horizontal, possibilitando a interação democrática, e que 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 elabora 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 então denominadas classes subalternas”

Entre os anos 80 e 90, o tema central dos estudos de comunicação passa 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 diante da capacidade de reação e crítica do receptor. O processo de recepção é interativo e a participação dos atores sociais no processo de comunicação extrapola os consagrados modelos – linear/condutista. Orozco (1991) também pode ser citado. Em seu modelo de multimedias, 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). São as mediações<sup>2</sup> que permitem ao investigador compreender as relações da mídia com a recepção.

Viver e conviver significam, hoje, inserir-se duplamente no processo de comunicação. Além daquela interpessoal, caracterizada e potencializada nos lugares particulares, há a midiática que propicia a possibilidade de vivenciar o mundo. Mesmo as menores cidades que se tornaram 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 rela-

2 A recepção das mídias não acontecem 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 como o que vem por meio de um aparelho de TV sofisticado).



ções interpessoais seja por meio de comunicação de massa, por exemplo, com os quais as pessoas estabelecem relações supletivas ou substitutivas à ausência do lugar do relacional concreto.

A comunicação é relacionada hoje com diferentes mediações sociais e culturais e não confinada à sua ligação imediata à exposição e uso dos diferentes mídias. No próprio campo da recepção midiática são promovidas discussões sobre novos modos de se referenciar as práticas de recepção, o que não significa resumi-la à relação com a mídia.

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

Embora apresentado de forma sintética, é esse panorama que orienta habitualmente a pesquisa em comunicação. Ele é emblemático da dificuldade de caminhos teórico-metodológicos para os estudos de comunicação, mas é denotador 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, e não só ideologia, a comunicação é questão de produção e não só de reprodução. (SOUSA, 1998, p. 46)

### 3. COMUNICAÇÃO PÚBLICA: A BUSCA POR REFERÊNCIAS

A comunicação, como fluxo de informações promotoras do direito à participação e ao controle social, é focada sob a perspectiva de uma teoria crítica. Entre outros argumentos, porque abre a possibilidade de transformação da realidade negada pela teoria tradicional. O processo comunicativo é vivo e dinâmico no qual os sujeitos, mais do que dizer, assumem papéis e se constroem socialmente. As reflexões/pesquisas acompanham essas mudanças, propondo, também, caminhos que permitam abertura para interferências.

A Teoria Crítica, surgida na Alemanha nos anos 30, na Universidade de Frankfurt, se enquadra 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)



São três grandes momentos em sua história. Os dois primeiros são caracterizados pelos escritos de Adorno, Horkheimer e Marcuse (década de 30). Estes foram marcados pela preocupação com a crítica da economia política e da civilização técnica e pelo abandono das idéias originais da teoria crítica (a partir da década de 50), quando as atenções se voltaram às tendências ao totalitarismo do mundo moderno, que anula os indivíduos (Marcuse, Adorno, Horkheimer). Como um prolongamento da Escola de Frankfurt, o terceiro momento é marcado pela teoria de Jürgen Habermas, cujas idéias referenciam esta reflexão.

Habermas é ainda um pensador em evidência por seu projeto teórico-social, que aborda a importância da esfera pública “como o ‘locus’ privilegiado da emancipação social e da democratização das relações sociais”. Apesar de sua teoria social ter vindo de realidade tão específica, passou a ser referência internacional como um conjunto de conhecimentos que fornece suporte ao desenvolvimento de uma teoria democrática (deliberativa). A proposta de uma comunicação relacionada às políticas públicas exige uma perspectiva social e não apenas estratégica. Por alguns de seus principais conceitos, a teoria de Habermas referencia esta construção.

O empenho e o interesse imediatos que governos têm na comunicação midiática, um espaço no qual ganham predominância e “vez” aqueles com maior capacidade de poder por ligação a grupos hegemônicos nesse setor, além de relações mantidas com setores politicamente poderosos, não significam a existência de redes democráticas de comunicação e de canais de participação.

Longe do sentido dos processos de comunicação na vida das pessoas, a comunicação governamental se distancia de espaços de trocas de informações e do interesse coletivo. As possibilidades de inclusão da comunicação, administração-cidadão, como suporte às decisões e como estímulo ao debate de modo mais democratizado relaciona a comunicação com novos espaços públicos.

As reflexões de Jürgen Habermas contribuem para uma compreensão mais ampla sobre o lugar da comunicação na sociedade. Seu conjunto de idéias denota uma reformulação da teoria crítica para superar lacunas deixadas por seus fundadores. A possibilidade de uma reabilitação da esfera pública, por exemplo, suscita a discussão do conceito e da relação deste com o processo de participação da população na esfera governamental em seus diversos níveis.

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, as idéias de Habermas estão direcionadas à defesa da existência de uma esfera pública. Nesta, os cidadãos podem expor idéias e discuti-las, ainda que a mídia exerça influência para a diminuição desse espaço.



Sob a teoria habermasiana, a participação 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 sensibilidades”. Habermas tem a coragem de afirmar que a categoria central de uma teoria social crítica, hoje, não é mais a categoria trabalho, mas a categoria da comunicação. (MARTIN-BARBERO, 1995)

Como alternativa à sociedade contemporânea “sem saída” sob a razão técnica do paradigma teórico-crítico frankfurtiano, Habermas propõe um paradigma teórico-social (da ação comunicativa), que reforça o lugar do homem como ator racional pela comunicação como forma de 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 interação<sup>3</sup>. Enquanto na primeira os atores se relacionam uns com os outros, vendo-os como meios ou impedimentos para realização de seus objetivos, a ação comunicativa busca alcançar a razão, o entendimento sobre determinado objetivo. A ação comunicativa é mais complexa e 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 possibilita a comunicação, diferenciando-a da comunicação de algo a outro (pertencente à praticidade da linguagem) e a comunicação com outro (essencial para a linguagem<sup>4</sup>) que envolve, antes de tudo, 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 sociedade. O enfoque instrumental da administração, inerente ao poder administrativo, não é negado, mas, a gestão é concebida como instância social na qual confluem o “instrumental” e o “comunicativo”. Não se trata da eliminação de um processo pelo outro, mas da reconstrução da conexão entre ambos.

3 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”.

4 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 comunicação ultrapassa, assim, o “olhar” sobre os planos de comunicação governamental. Nestes, a relação sujeito-objeto está centrada numa razão instrumental e não na formação dos sujeitos visando ao maior entendimento dos problemas e possíveis soluções em sua mais profícua dimensão.

Os governos sabem identificar a necessidade de comunicação, mas poucos compreendem que a “boa” comunicação, ou seja, aquela fundamental para a sua “sobrevivência”, tem na outra ponta da linha a sociedade que se importa com transparência, possibilidade de fiscalização, acesso à informação e com a existência de fluxos comunicativos que a permitam acompanhar/participar da gestão dos negócios públicos.

Interessam as idéias de Habermas por sua proposição de formas de convivência social na qual a sociedade civil passa a compartilhar poder e ter uma função no controle da esfera de atuação do Estado, referencial para muitos outros pesquisadores<sup>5</sup>. Instiga o papel da comunicação governamental como base para garantir a participação e suas possibilidades como política pública e social.

## 4. DOS ARGUMENTOS E DOS CONCEITOS

### 4.1 Uma nova gestão pública no Brasil

“Enfrentamento e rupturas com a velha ordem” é uma resposta direta que pode caracterizar inovações na gestão pública, quando constatadas iniciativas que se contrapõem a algumas características críticas do padrão tradicional de ação do Estado no Brasil. Mais especificamente, elas são indicadas 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). Constituem, portanto, mudança da relação entre o governo e os governados. (FARAH, 2003)

Ainda que prevaleça “um fazer na política” tradicional e conservador, há um movimento gerando múltiplos mecanismos de cooperação e de participação que incentiva a construção de espaços de negociação. Isso pode ser observado principalmente em um número significativo de municípios e em alguns estados brasileiros.

5 Reitera-se 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); Jacobil (1990, 1996, 2003); Moura (1997); Salgado (1992); Spink, Caccia Bava, Paulics (orgs.) (2002); Telles (1994), entre outros.



Um consenso entre técnicos e pesquisadores é que, sobretudo, essas ações municipais são 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, constituindo arenas nas quais são apresentadas alternativas complementares de representação política.

No nível federal, as relações governo-cidadão também são discutidas em sua diversidade de áreas: da formulação de política à prestação e consumo de serviços públicos. São buscadas alternativas para a manutenção de interações permanentes entre o governo e os cidadãos nos períodos entre as eleições.

Os governos estaduais, por sua vez, recorrem às novas tecnologias de informação e comunicação (Tics) como um recurso para o fortalecimento de suas relações com os cidadãos. A “novidade” será efetiva se houver cidadania ativa; os direitos do cidadão ter acesso à informação e ser consultado na formulação de políticas; o comprometimento; os recursos; a responsabilidade; a coordenação, entre outros.

#### 4.2 O marco institucional

Promulgada em 5 de outubro de 1988, a Constituição, que, sob muitos aspectos, é comparada aos outros textos constitucionais de nossa história, identificados pelo “eterno” fosso entre a idealização e a prática, confere autonomia política ao município. Este passa a integrar a organização federativa brasileira. Sob esse aspecto, a Federação brasileira ocupa posição singular no contexto das demais federações, apresentando três esferas governamentais. Juridicamente, o município tem sua autonomia garantida pelas vias política, administrativa e econômica.

Apesar de reiterada nos textos constitucionais anteriores, a autonomia política não encontra correspondência na realidade. Além de nenhum deles considerar o município como instância do sistema federativo, há restrições em relação ao voto nas capitais, áreas de segurança nacional e estâncias hidrominerais. Quando permitido, o processo eleitoral é sujeito a todo tipo de fraudes e negociação, além de preso aos interesses da oligarquia rural ou de grupos políticos que se fortaleceram desde a proclamação da República.

A partir de 1964, a União busca fortalecer-se pela centralização de todos os instrumentos político-administrativos e de desenvolvimento. São concentrados poderes e esvaziado 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. São prejudicadas: a capacidade do município para fixar sua estrutura administrativa, optar pela forma – concentrada ou



desconcentrada – de executar os serviços públicos inerentes, organizar o funcionamento da máquina administrativa e estatuir sobre seu funcionalismo. Isso ocorre prejudicada que é pela indefinição de competências em todas as constituições promulgadas até 1988.

Outras inovações da Carta de 88 se referem 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. O governo municipal passa a ser exercido, por representação, pelos poderes Executivo, Legislativo e, diretamente, pela comunidade local.

Quanto à autonomia financeira, as dificuldades são amplamente debatidas por especialistas e leigos. Os municípios passam a ter maior renda tributária, mas são responsabilizados 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, não havendo uma razoável caracterização das obrigações municipais”.

Exercer o autogoverno, a auto-administração, a autolegislação e a auto-organização, ou seja, ser um ente autônomo, exige uma “nova” atuação dos governos municipais. A Constituição contribui, portanto, com a geração de iniciativas no espaço local que concorrem para alterações no padrão de gestão pública.

### 4.3 Município: lugar de interações

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 própria sociedade. Esse interesse pelas temáticas referentes à Administração municipal inclui o poder local como um espaço de comunicação entre o Estado e a sociedade civil.

Até o final dos anos 70, o tema está mais relacionado ao debate sobre a descentralização político-administrativa, que denuncia o centralismo como um aspecto do poder autoritário do Executivo federal do que por ações concretas em favor da participação dos indivíduos nos negócios públicos.

As eleições diretas de 1982 fortalecem a relação entre a descentralização e a participação, concebendo a primeira como condição da segunda, na medida em que facilita o controle social sobre a



esfera pública. A concepção de um ideário democrático serve para caracterizar iniciativas municipais no Brasil, desde então, com as conhecidas experiências de Lages (SC), Piracicaba (SP) e Boa Esperança (ES)<sup>6</sup>.

Nos anos subseqüentes, as experiências e a idéia de democratização da gestão local sofrem mudanças. 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 reforma da ordem democrática e à reflexão sobre as transformações das próprias relações entre Estado e sociedade.

No Brasil, a nova dinâmica das relações entre a comunidade e o poder estatal local significa a participação como possibilidade de contato mais direto e cotidiano entre os cidadãos e as instituições públicas, de modo que essas considerem os interesses daqueles. No final dos anos 80, entra em pauta o desenvolvimento local e o papel dos governos municipais, que precisam melhorar a qualidade dos serviços oferecidos aos cidadãos em um quadro de complexidade e incerteza.

Nos anos 90, inúmeras ações municipais contemplam iniciativas que modificam a relação entre os administradores municipais e os cidadãos. 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 se constituem na comunidade.

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, 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 partir da década de 90, os governos municipais constroem ou consolidam espaços públicos nas formas de conceber “novas” políticas; na articulação entre os diversos atores governamentais e não-governamentais; no esforço da Administração e da sociedade local em permitir o surgimento de ações que substituam os beneficiários da política pelos sujeitos da política.

É nesse quadro que, entre outras transformações, “caem por terra” quaisquer idéias de que a população do município forme uma “comunidade” na qual seus integrantes não se diferenciam e todos

6 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.



têm os mesmos objetivos e necessidades. É da percepção dessas diferenças que emergem métodos de negociações exercidos em uma arena pública, permitindo o estabelecimento de acordos. Esses espaços públicos denotam o reconhecimento da pluralidade dos atores sociais.

#### 4.4 Os novos atores: participação, democratização e cidadania

O conceito de espaço público encerra uma releitura da dicotomia entre o Estado e a sociedade civil. O governo assume sua responsabilidade em relação à inclusão de novos atores coletivos na negociação do que se entende por interesse público e na definição de políticas públicas que atendam também os “menos escutados”. É criada a esfera pública permeável às reivindicações, opiniões e propostas que são incorporadas aos processos decisórios.

A cidadania e o espaço público associam-se nessa visão. São revistas 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)

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 tem origem na “cidade”, no aparecimento das cidades-Estado na civilização greco-romana (“pólis” para os gregos e “civitas” para os romanos). Havia, então, o espaço público para a tomada de decisões coletivas, o “governo do poder público em público” que traduzia a esfera pública envolvendo o “público” como parte da esfera estatal e como manifesto, ou o “visível” opondo-se ao secreto. (FEDOZZI, 1999, p.166)

A real definição de cidadania está na sua abordagem como processo. Em sua historicidade, ela adquire característica sempre renovada em sua interação com a história da sociedade. No Brasil, quaisquer interpretações sobre iniciativas de participação devem considerar que a relação dialética entre



tradição e modernidade persiste. Como ilustra Faoro (1995, p. 733), “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 neopatrimonialismo ajusta os conceitos básicos do patrimonialismo à industrialização e ao surgimento de uma sociedade moderna. Reitera 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”.

Antes dessas interpretações, nos anos 20 e 30, uma perspectiva teórica 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 “deformação” 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)

A transformação da relação entre governo (municipal, estadual e federal) e a sociedade brasileira caracterizada por pesada tradição autoritária, oligárquica e excludente não é tarefa trivial, inclusive porque exige também uma conduta ativa dos cidadãos em relação aos interesses da coletividade.

A partir da visão realista de Sérgio Buarque, reconhecendo o “peso de nossa história”, é que se podem avaliar as possibilidades de instrumentos de participação, democratização da gestão e de controle social das políticas como elementos transformadores dessa realidade.

Apesar de ser uma construção coletiva – governo e cidadão –, a participação requer um esforço da Administração em desenvolver um trabalho educativo para que a população se aproprie das formas de funcionamento da máquina administrativa. Sem essa ação educativa intencionada, as ações que



podem significar intercâmbio entre os atores locais passam a reproduzir o fisiologismo, o clientelismo e outras velhas práticas.

De acordo com os argumentos das teorias educativas de participação<sup>7</sup>, o exercício continuado da atividade política desenvolve a capacidade e responsabilidade dos cidadãos, tornando-os aptos a compor esferas públicas de decisões. Assim, é indispensável a criação de mecanismos institucionais de participação nas decisões políticas.

A participação envolve uma transferência ou compartilhamento do poder. Diante dessa “missão”, seu conceito não deve ser distanciado de sua origem moderna para enveredar pelos caminhos da demanda popular (reunião para reivindicar, para pressionar) ou da proposição de realização, geralmente traduzida pelo trabalho popular coletivo (mutirão).

A participação cidadã<sup>8</sup> é aquela que surge na interação entre o Estado e a sociedade e necessita de novos procedimentos/instrumentos que a contemplem como um processo continuado de democratização, como procedimentos de intervenção na vida pública e método de governo centrado na institucionalização das relações entre governo e governado.

#### 4.5 Os novos espaços públicos

O espaço público está relacionado à criação de representações sociais concretizáveis pelas práticas sociais na nova cultura inerente às transformações da sociedade brasileira. Os cidadãos precisam representar os valores e interesses das “comunidades” ao ponto de sua transformação em reivindicações de direitos. Estes precisam ser reconhecidos pelas instituições públicas. A multiplicidade de atores, de interesses e de demandas represadas, além da necessidade de “arranjo” do local na sociedade globalizada pressionam para a interlocução, a negociação e a articulação consensual.

7 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.

8 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 formam parte do Estado (pode ser considerada participação cidadã apenas quando estabelece uma relação expressa com a atividade pública, que, por sua vez, transcenda a obtenção 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).



Ainda que as demandas sejam as mesmas, os movimentos populares incorporaram, na década de 90, 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. A política pública deixa de “ser vista” apenas como um processo de decisões técnicas que permite a definição de prioridades para a aplicação de recursos e execução de ações e passa a ser objeto de discussão pública.

A democracia está relacionada, portanto, à construção de instituições democráticas como eleições livres, parlamento ativo, liberdade de imprensa, entre outras, e ao envolvimento de valores democráticos também nas “práticas cotidianas”. Existem polêmicas sobre o significado da participação para a democracia, pois quaisquer observadores dos experimentos de participação podem identificar amiúde que muitas ações estão mais relacionadas com mecanismos de cooptação do cidadão do que com a efetivação da democratização.

Participação não significa sempre produto de gestões democráticas. Entretanto, é possível afirmar que às gestões democráticas efetivas correspondem certos tipos de participação e de cidadania. A partir desse tipo de argumento é que se considera o fortalecimento da possibilidade do peso da balança pender para uma participação democrática em detrimento da mediação autoritária<sup>9</sup>.

Ainda que não se pretenda estender em torno do conceito nada pacífico de democracia, não se pode se furtar de relacioná-lo à gestão e à participação. Para Ugarte:<sup>10</sup>

[...] 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, tentando identificar o significado e o valor que cada um dos grupos teóricos outorga à participação cidadã. Reporta-se à teoria do “public choice” de matriz schumpeteriana, às teorias deliberativas da democracia e às teorias consti-

9 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”.

10 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.



tucional/substantivas. Enquanto a teoria econômica 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.

As três teorias apresentam problemas em suas relações com a participação. Para a primeira, o que conta é a eleição do líder e os eleitores devem respeitar a divisão de trabalho entre eles e os políticos que elegem. No extremo oposto, as teorias deliberativas consideram a participação dos cidadãos como 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.”

Há um papel central de participação na discussão sobre democracia, mas só será qualificada se a participação for precedida pela garantia dos direitos liberais e sociais.

A democracia, a idéia enfim de democracia, é aceita de forma quase universal. Preocupações, controvérsias e polêmicas aparecem quando é discutido seu significado. 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. 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.

Essas especificidades, agregadas a uma outra condição, a mais forte delas, que é o processo gerador e mantenedor das desigualdades (mais ricos/mais pobres), fazem com que a existência de mecanismos formais do direito de participação não a tornem realidade. Só a prática da organização da sociedade civil e/ou atuação de autoridades/dirigentes políticos pautados pela democracia do tipo participativa podem alterar a situação.

Ao enfatizar a participação dos cidadãos nas esferas públicas, renovando a prática social, mas também considerando sua institucionalização, Habermas 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.

Há uma crescente “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. No entanto, quem ousa atacar a democracia como forma de governo?



A dinâmica da política democrática se desenvolve 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 comunidades participantes do processo. Estes públicos participativos<sup>11</sup> 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. Busca-se, inclusive, sua capacitação para que possam propor, acompanhar e fiscalizar o governo na perspectiva da co-responsabilidade. Os espaços públicos retratam também o processo de aprendizado de novas relações de poder envolvendo a população e, sobretudo, os setores organizados e suas lideranças, as autoridades, a burocracia responsável pela programação e orientação às ações governamentais.

São muitas as dificuldades para o estabelecimento de redes democráticas de comunicação propiciando a participação de diferentes grupos nos mecanismos decisórios, como ilustra Canclini:

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 indica, justamente, até que ponto demandas são transformadas em políticas públicas; os gestores têm a participação como instrumento de planejamento e gestão; e os indivíduos, inseridos no sistema representativo, têm capacidade de influenciar as decisões políticas de seus representantes.

A comunicação governamental está relacionada com a construção de espaços públicos para a participação na gestão e não só para o debate amplo de temas que tradicionalmente não são incluídos nas agendas públicas. O espaço da política constitui campo de disputa e, muito além dos debates originados pela mídia, é preciso viabilizar. espaços capazes de promover uma nova esfera pública<sup>12</sup> como âmbito de participação.

11 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)

12 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).



#### 4.6 Muito além da mídia

As críticas às formulações de Jürgen Habermas são muitas. Aqui interessa sobretudo aquelas referentes ao seu modelo teórico-discursivo que apresenta a esfera pública como instância intermediadora entre os impulsos comunicativos gerados no mundo da vida<sup>13</sup> e os colegiados competentes que articulariam institucionalmente o processo de formação da vontade política.

Para muitos autores, a teoria habermasiana divide de forma artificial a sociedade entre “sistema” e “mundo da vida”, como se existisse um “lado mal” e um “lado bom”. O primeiro, formado pelo Estado e pela economia, além dos partidos, sindicatos, entre outros, agiria sempre de forma estratégica, enquanto no “mundo da vida”, composto por esferas públicas e autônomas e outras entidades da sociedade civil organizada, haveria a definição e a realização de ações sempre sob base comunicativa.

Na prática, mesmo as “energias transformadoras” do chamado mundo da vida logo descobrem que para disputar a opinião pública na sociedade e mesmo nas esferas deliberativas do Estado, a simples argumentação não serve para atrair o público e o poder.

Para Costa (1995)<sup>14</sup>, não há sentido nessas opiniões porque apontam dificuldades inerentes ao denominado “projeto de práxis democrática radical” como a limitação aos canais previamente estabelecidos de formação da vontade política com a verticalização dos processos decisórios, além da falta de preparo político dos atores. Estes fatores só tendem a desaparecer com a reconstrução de uma esfera pública politicamente influente pela introdução de mecanismos de democracia de base e uma alfabetização política que possibilite, no nível local, a vivência, a noção de poder.

Em suas reflexões mais recentes, Habermas revê a concepção de esfera pública. Esta 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

13 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 nele sua própria identidade”. (HABERMAS, 1998)

14 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”.



democrática promove as abordagens do conceito de democracia deliberativa como expansão de teorias que criticam o sistema representativo.

Habermas, 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. 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), pela forma do processo de decisão (governo majoritário) ou pelo controle político e social (responsabilidade das ações dos líderes eleitos).

É inserida, então, a idéia de atores sociais que condensam as “situações-problema” percebidas na vida cotidiana e as canalizam para a esfera pública, na tentativa de contribuir para a solução, oferecendo informações e introduzindo um impulso capaz de alterar os parâmetros constitucionais de formação da vontade política e pressionando as instâncias deliberativas.

O espaço público corresponde, portanto, aos que nele se reconhecem e lhe atribuem sentido, podendo expandir seus limites e multiplicar seus fóruns institucionais e redes sociais de tomada de decisão.

## 5. COMUNICAÇÃO PÚBLICA: UMA CONSTRUÇÃO

### 5.1 O espaço público e comunicação

Habermas dialoga criticamente com três possibilidades conceituais de espaço público: o da sociologia de massas e os referentes aos modelos pluralista e republicano (COSTA, 2003). Seu modelo discursivo de espaço público 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.

A existência de uma concorrência pública, entre os diferentes grupos organizados pela realização de seus interesses, apontada pelos pluralistas, constitui apenas a dimensão mais visível das disputas políticas. Para Habermas, a ênfase deve ser sobre 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.

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, o conceito é tomado como uma referência sem perder de vista, no entanto, seu caráter normativo ou seu significado como utopia desejável e possível.

As propostas de compartilhamento de gestão, envolvendo inclusive deliberações, são abordadas extrapolando-se concepções “ortodoxas” de espaço público. A “caixa de ressonância” ou a “visão idealista” de um “lugar” à parte são “substituídas” pela possibilidade de construção de nova(s) esfera(s) pública(s) ampliadas/diversificadas resultantes da participação conjunta entre o Estado e a sociedade civil em debates que confrontam os diversos interesses dos atores envolvidos.

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

Sob essa perspectiva, tanto a esfera do debate público quanto da cena pública<sup>15</sup> devem compor propostas para a ampliação das formas de participar na formulação e controle das políticas sociais; na eliminação da ênfase na diferença dos conhecimentos científicos e técnicos entre Administração e cidadãos; na promoção da inserção de atores sociais nos espaços de negociação de políticas públicas específicas ou setoriais que fazem parte da proposta mais ampla de gestão.

---

15 O trabalho de Gomes (1998) é esclarecedor em relação aos conflitos conceituais sobre esfera política pública e esfera de visibilidade política. “O primeiro fenômeno é aquele âmbito da publicidade social que se pode nomear ‘esfera de visibilidade pública’, é a cena ou proscênio 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 massas, 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 pública’ é o âmbito da publicidade social, que é conveniente nomear aqui como ‘esfera de discussão pública’. 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)



A democratização está relacionada aos novos/inovadores padrões de gestão que rompem com antigas relações de poder 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 da contemporaneidade.

Interessam, então, o estudo da 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.

As políticas públicas de comunicação devem, portanto, assegurar aos cidadãos o acesso/ acessibilidade aos espaços de discussão/decisão, sejam os meios de comunicação, as informações, os serviços básicos de comunicação, como também a liberdade de expressão. É nessa perspectiva que comunicação, informação e conhecimento estão ligados por uma circularidade.

A comunicação governamental passa necessariamente pela mídia. Amplificar e potencializar conteúdos constitui parte significativa de suas potencialidades. Mas, seu poder compreende também a produção de bens simbólicos, ultrapassando (e muito!) sua função de meio transmissor de mensagens geradas em outros espaços.

A “televivência”, produto do meio de comunicação hegemônico (televisão), aparece na quase totalidade dos lugares e tempos sociais, modificando a sociabilidade, como argumenta Albino Rubim em seu livro *Mídia e Política no Brasil*. O autor reconhece a força da mídia ao alterar a relação de comunicação interpessoal, mas afirma que esse reconhecimento não significa aceitar simplesmente que a política esteja anulada pela lógica do mercado.

A noção revista de esfera pública apresenta novas possibilidades de interações entre a mídia e a sociedade civil, que possibilitariam a formação de uma opinião pública e uma vontade política contra-hegemônica. A comunicação da mídia também tem o papel de quadro normativo de Habermas. O público disperso pode ser reunido por rede eletrônica e, em momentos oportunizados pelas demais tarefas cotidianas, instruir-se com reduzida atenção, em pequenos círculos privados, sobre a diversidade de temas oferecidos pela mídia de massas.

## 5.2 Um novo paradigma

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. A mídia enfrenta um meio social e é neste que ocorrem os processos comunicativos envolvendo as instituições e o sistema políticos como parte da dimensão política. São eles que formam o conjunto de arenas nas quais se destacam os vários segmentos/públicos da sociedade.



Descarta-se uma dicotomia simplista entre comunicação de massa/comunicação social ou comunitária. Esta seria um contra-senso se considerados temas como o papel da sociedade na construção cotidiana da democracia que revestem os meios de comunicação de uma nova dimensão pública.

A rediscussão do conceito de espaço ou esfera pública, originada em Habermas e hoje atualizada até pelo autor, tem como objetivo principal escapar do vínculo ao paradigma difusionista<sup>16</sup>, que teria estabelecido uma primeira relação entre comunicação e políticas públicas, para um “novo modo de enxergar” as práticas comunicativas entre o governo e a sociedade.

O pouco conhecimento em relação à comunicação realizada no espaço público democratizado é provavelmente uma das causas para que, sob a rubrica “Comunicação Pública”, apareçam tantas posições. Ainda que essas categorias sejam pertinentes, são usualmente apresentadas sob o paradigma informacional, ou seja, a comunicação como um processo de transmissão de mensagens de um emissor para um receptor, provocando efeitos.

Sob um novo paradigma, a comunicação pública é caracterizada por uma inter-sujetividade na relação poder público e sociedade, que se concretiza quando a Administração institucionaliza processos de elaboração de políticas públicas que não têm o cidadão como alvo ou cliente. Esse caráter intersubjetivo distingue essa comunicação contrapondo-se à relação informativa. É no mínimo simplista o esquema interpretativo que concebe a comunicação como informação disseminada desenvolvendo uma cultura política. O direito à comunicação é mais abrangente que o direito à informação, apesar da importância deste para a cidadania.

## 6. POR UMA POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA E SOCIAL

O primeiro passo para o desenho de uma política pública de comunicação é sua proposição como parte do próprio projeto político, reconhecendo o caráter estrutural das desigualdades sociais e

---

16 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)



buscando por alternativas para superar, ou melhor, minimizar esses desequilíbrios. Outro eixo a ser considerado é o referente à circularidade entre informação, comunicação e conhecimento.

Sem informação organizada não se pode “falar” em participação. O conjunto dos atores deve estar informado tanto quanto as denominadas instâncias de decisão. A comunicação, por seu turno, reflete diretamente a exclusão em matéria de informação. Ambas representam a realidade, os problemas do “mundo vivido” e as discussões para solucioná-los, compondo, portanto, a política pública de comunicação. Ampliando os conceitos que partem do gerador ou do receptor, deve ser observada a relação entre informação e a produção do conhecimento. Esta vista como adequação de um processo de comunicação que se efetiva entre o governo e a sociedade.

Diante da raridade de veículos de comunicação de massa locais e das dificuldades enfrentadas pelos mesmos, a recepção de sinal das grandes emissoras não significa inclusão do direito à comunicação. Governos de locais mais diversos promovem hoje o uso das tecnologias de informação e comunicação como forma de “criar” o Estado informacional, resta saber de que modo favorecer o uso social da informação governamental e como fortalecer a comunicação para a participação

Responsabilização, transparência e acesso a informações públicas estão implícitos no conceito de gestão 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.

### 6.1 Sobre o projeto político

Uma das premissas é a relação entre a participação e as políticas sociais<sup>17</sup>. As ações devem estar voltadas para dois bens sociais: a redistribuição de renda e a redistribuição de poder. É sabido que a maioria das políticas sociais acaba permanecendo no plano da demagogia. É justamente a questão participativa que pode fornecer outras dimensões a essas ações.

O projeto político deve abranger os três eixos da política social (DEMO, 2001), constando deles posições quanto aos aspectos socioeconômico, assistencial e político. O binômio “ocupação e renda” é o primeiro tema a ser abordado e dele decorrem outras ações, como as políticas de saúde, nutrição, saneamento, profissionalização, entre outros. O eixo assistência social se refere às assistências, por direito à cidadania, a grupos populacionais que não podem se auto-sustentar como:

17 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 [...]”.



os idosos, as crianças, os portadores de deficiência, os grupos de risco etc. Mas, é o terceiro eixo, o político, que dá sentido à política social do ponto de vista dos interessados, porque corresponde à conquista da autopromoção.

O eixo político é centrado na participação. É por ela que as políticas públicas sociais assumem outro caráter pela comunicação que se estabelece entre os cidadãos e o governo, promovendo espaços públicos nos quais a população pode/deve atuar. Trata-se da obtenção da “governança municipal”, um conceito mais amplo que governo, abarcando também a sociedade civil (do cidadão comum às instituições).

Constituem referência: as leis, regulamentos, comportamentos, sistemas e processos (formais e informais) que delineiam a atuação do governo, ou seja, o discurso jurídico-institucional e a caracterização dos eixos das políticas sociais e suas práticas no que se refere à comunicação como espaço no qual são discutidas questões de interesse comum, são formadas as opiniões e planejadas as ações. Permite a explicitação das proposições para o processo de troca e não apenas de transmissão de mensagens presentes ou não na comunicação entre governo e cidadãos.

## 6.2 Informação, comunicação e conhecimento

Acesso à informação e o direito de acesso ao poder de comunicar significam mais do que a sistematização e mesmo a produção de informações, sobretudo locais. Participação carece de informação adequada, e bem distribuída, constituindo simultaneamente um instrumento de cidadania e de racionalidade nas ações do governo.

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. O cidadão é instrumentalizado para participar das decisões relativas à elaboração, à implantação e ao controle de políticas públicas. Trata-se, portanto, da informação para todos e não um produto que chegue apenas às “esferas superiores”, para que, então, as decisões sejam tomadas.

O acesso e a acessibilidade<sup>18</sup> às informações de interesse público subsidiam tecnologias gerenciais capazes de canalizar demandas sociais, permitindo o planejamento, a coordenação e o controle em um contexto não tecnocrático, além de propiciar o ambiente para os conflitos e os consensos.

---

18 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/>



O compartilhamento de gestão é uma forma de complementar a “democracia eleitoral” pela prática da administração dos negócios públicos, “ouvindo” a sociedade civil em momentos que não se restringem às eleições. 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, há também aspectos da informação e comunicação no processo global de implementação das políticas: do planejamento ao acompanhamento, controle e avaliação das ações.

A informação e a comunicação são faces da mesma moeda. É a informação como conhecimento em ação (WERSIG, 1985) que interessa à comunicação pública por estar caracterizada pelo caráter relacional implícito representado pelo envolvimento de atores em estados acionais voltados ao tratamento de problemas.

A existência de um valor da informação partilhado pelos participantes faz parte das condições comunicacionais da transferência da informação e a informação precisa fazer sentido nos contextos da vida e da ação dos destinatários da comunicação. A informação deve ser utilizada pelo conjunto da sociedade e não sob a forma de deslocamento do foco de quem transmite para quem recebe, concebendo-se a informação como algo estático, passando a ter significado quando é transmitida.

O repositório de informação resultante de processamento e armazenagem representa um estoque potencial de conhecimento e é imprescindível no âmbito da transferência da 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 e isto seria o compromisso direto e final com a produção do conhecimento, que permite a ação.

Sob esse aspecto, recomenda-se a constituição de uma base informativa que permita o dimensionamento dos problemas, a focalização das políticas sociais e o acompanhamento dos resultados. Isso envolve, por exemplo, a coleta/produção de informações referentes à realidade local e de seus habitantes bem como sua atualização e monitoramento para realização de ações. Além disso, deve ser estabelecido “processo dialogante” de captação e devolução dessas informações aos atores e demais cidadãos envolvidos.

Há necessidade de se definir como essas informações podem promover um conhecimento da realidade que permita uma pró-atividade na captação de recursos internos e externos e a elaboração de instrumentos como referencial para articular a ação do poder público de forma intersetorial.

### 6.3 O planejamento como estratégia de mudança

Planejamento, controle e avaliação são propostos a partir da informação e sob a perspectiva de uma gestão social (TENÓRIO, 1998) baseada na busca de um gerenciamento mais participativo e



dialógico, no qual o processo decisório é exercido por diferentes sujeitos sociais<sup>19</sup> e no qual não faz sentido conceber a base informativa como uma construção de baixo para cima: a sociedade civil exclusivamente como fornecedora de informações.

Concebe-se a ação de planejar mais ampla do que o “ouvir” os segmentos para colher demandas, categorizando-as por grau de importância e urgência. Esse tipo de planejamento difere daquele presente na “administração para o público”. Nele, a questão central – a efetividade do serviço prestado – é substituída pelo privilégio que se dá ao gerenciamento eficaz, cuja referência são as organizações que valorizam a tecnoburocracia e o tecnoburocrata.

No Brasil, o planejamento foi considerado por muito tempo a forma privilegiada de ação do Estado. Nas políticas de comunicação, no entanto, o planejamento deve ser compreendido também do ponto de vista do fortalecimento e da articulação entre o poder público estatal e a sociedade, agregando mecanismos de eficácia e de racionalização com a promoção da participação e da representação no sistema local de decisões.

A lógica estatal é autoritária e tende a pleitear pela centralização do poder de decisão na cúpula. Mesmo que pretenda/deseje a democratização, o governo costuma vê-la como a instauração da democracia política, composta pelas liberdades civis, pelo governo representativo, pelo sistema multipartidário e pelo sufrágio universal. Mas, as demandas dos cidadãos transcendem às reivindicações de acesso à inclusão e ao “pertencimento” ao sistema político.

Há inúmeras dificuldades para que a sociedade e, sobretudo, os setores populares venham a desempenhar um papel no planejamento. Somando-se esses entraves, a informação (ou falta dela) é um denominador comum. Os próprios movimentos sociais são avaliados como centros de interesse corporativos que os levariam a competir por um atendimento especial.

O maior problema, entretanto, 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. Completado pela distinção entre trabalho intelectual (supervisão, avaliação e ordenação) e manual (execução braçal). O planejamento, que requerer previsões confiáveis, baseadas em informações, envolve os escalões superiores na busca da legitimação pela atuação no ambiente.

---

19 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.



Uma política de comunicação pública e social transforma a vida cotidiana pela ampliação da satisfação de necessidades materiais e pela participação na tomada de decisões, submetendo o processo de decisão governamental a um sistema de consultas e negociações. A intervenção na realidade gera conflito. Informação para a comunicação, nesse caso, também não pode ser tratada de forma fantasiosa em relação aos atores. Contudo, o planejamento é instrumento de participação porque, se participativo, implica na promoção da capacidade de confronto, na consideração de alternativas e na discussão aberta.

Extrapolando o sentido estritamente técnico da gestão, cuja função é assegurar que as metas sejam alcançadas e que recursos sejam usados efetivamente, o planejamento, tanto quanto o sistema de informação, denota 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.

#### 6.4 Capacitação e transparência

São inúmeras as formas de relação entre a sociedade e o Estado que, embora não signifiquem participação direta nas decisões, tornam o Estado mais permeável aos cidadãos significando, em termos mais amplos, uma partilha do poder. Audiências públicas, consultas ou fiscalização sobre as ações de governo, entre outros, são exemplos.

Reitera-se, entretanto, que a Constituição Federal de 1988 introduz a participação como parte da ruptura do modelo de “democracia representativa” no ordenamento jurídico institucional. Portanto, a preparação do governo e da população para essa “nova” realidade não é estritamente “voluntária”, mas é definida pela concepção de que governantes/governados, Estado/cidadãos são relações entre os dois sujeitos políticos fundamentais.

São exigidas ações que corroboram para que a informação e a comunicação não se restrinjam à ação instrumental de mera consulta. As informações e conhecimento necessários ao compartilhamento têm na educação como formação à cidadania<sup>20</sup> e controle do Estado caminhos para mudanças. A capacitação se inicia com a própria atuação dos governantes no sentido de aumentar as capacidades

20 “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)



e os recursos técnicos e políticos do Estado, dos cidadãos em geral e, sobretudo, dos setores mais marginalizados para que possam participar da administração em condições mais “vantajosas”.

O termo capacitação está relacionado, aqui, não apenas à criação de mecanismos de transmissão do saber técnico, mas ao reconhecimento dos conhecimentos existentes nas comunidades. São fundamentais também as formas de valorização e capacitação dos servidores públicos, além do seu envolvimento com a redefinição das 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. Além do “esforço” dos governantes, a capacitação é um processo de aprendizagem empírico do qual faz parte o conjunto amplo de atores de forma a constituir o capital social para resolução dos problemas em comum, mediante acordos de ajustes mútuos.

Nesse sentido, a exigência de uma racionalidade discursiva habermasiana “vale” menos do que a ideia da cooperação, do diálogo e do comprometimento dos participantes em relação à interlocução pública. Cabe, então, uma questão e análise crítica de suas conseqüências. Até que ponto esses aspectos acirram a face instrumental da comunicação entre governantes e governados?

Quanto à transparência, mais do que a corrupção na qual a administração pública pode incorrer (e não amiúde o faz), o objetivo é manter o nível de visibilidade das ações na interação governo e sociedade e no acesso à informação pública. O princípio norteador para a construção de um contexto comunicativo deve ser o de que informação é um direito da cidadania, considerando-se que “a democracia exige um esforço de ampliação de acessos aos cidadãos às informações referentes ao governo municipal ou de posse deste”. (VAZ, 2002, p. 271)

Basicamente, o governo deve informar, prestar contas, comunicar ações e difundir decisões. Conselhos, comitês, associações comunitárias e as próprias câmaras municipais são espaços de comunicação representativos na definição dos campos de transparência. Além desses procedimentos, o governo deve atender aos cidadãos não participantes diretamente do processo de compartilhamento da gestão e em ocasiões apartadas do processo de interlocução da administração participativa.

São indicadores dessas ações: a disponibilidade de informações como compromisso de prestação de contas; a existência de espaços de discussão e decisão entre o governo e os cidadãos (número e representatividade social de conselhos municipais); as 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 difundi-las aos cidadãos como manuais para os usuários de serviços municipais, os meios para facilitar o atendimento como internet, guichês, balcões/atendimento telefônico, entre outros.



## REFERÊNCIAS

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.

ARAGÃO, Lúcia Maria de Carvalho. *Razão comunicativa e teoria social crítica em Jürgen Habermas*. 2 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 146 p.

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.

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

BARRETO, Aldo de Albuquerque. *A informação e a transferência de tecnologia*. Brasília: Senai/Ibict, 1992.

\_\_\_\_\_. A questão da informação. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 8, n. 4, p. 3-8, out./dez. 1994.

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.

BENEVIDES, Maria Vitoria. Democracia e cidadania. In: FORUM NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS ADMINISTRAÇÕES MUNICIPAIS. Participação popular nos governos locais. *Publicações Pólis*, 14, São Paulo: Pólis, 80 p., 1994.

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](http://www.opv.pt/forumedia/fi_3htm)>. Acesso em: 13 maio 2003.

BORJA, Jördi. As cidades e o planejamento estratégico: uma reflexão europeia e latino-americana. In: FISCHER, Tânia (Org.). *Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996, p. 79-99.



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.

\_\_\_\_\_. *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, p.15-48, 1999.

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. *Debates*, 6. São Paulo, p. 81-86, 1995.

CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. Tradução: Ronei de Venancio Majir e Klaus Brandini Gerhardt. *A era da informação: economia, sociedade e cultura*, v. 1. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

\_\_\_\_\_. *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 Klaus Brandini Gerhardt. *A era da informação: economia, sociedade e cultura*, v. 2. São Paulo: Paz e Terra, 1999. (.

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.

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](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.

CUNILL GRAU. Participación ciudadana. In: JACOBI, Pedro Roberto. *Reflexões sobre as 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.



DA MATTA, Roberto. *A casa e a rua*. 4. e., 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.

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.

\_\_\_\_\_. 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).

\_\_\_\_\_. (org). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, Campinas: Unicamp, 2002, p. 364.

\_\_\_\_\_. Poder local e desenvolvimento. In: COLÓQUIO SOBRE PODER LOCAL, 5, 1992, Salvador. Anais ... Salvador: Universidade Federal da Bahia, 1992.

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.

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.

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, “governance” e reforma do estado: considerações sobre o novo paradigma. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 120, n. 2, p. 5-21, 1996.

DOWBOR, Ladislau. *A formação do 3º mundo*. São Paulo: Brasiliense, 1982

\_\_\_\_\_. 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. *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.

\_\_\_\_\_. O poder local diante dos novos desafios sociais. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. *O município no século XXI: cenário e perspectivas*. São Paulo, 1999. p. 3-24.



\_\_\_\_\_. *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.

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.

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.

\_\_\_\_\_. 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*. 2 v., Porto Alegre: Globo, 1995.

\_\_\_\_\_. *Os donos do poder*. Porto Alegre: Globo, 1979.

FARAH, Marta Ferreira dos Santos. Gestão pública e cidadania: iniciativas inovadoras na administração subnacional no Brasil. *Revista de Administração Pública*, São Paulo, v. 31, n. 4, p. 126-156, 1997.

\_\_\_\_\_. Governo local e novas formas de provisão e gestão de serviços públicos no Brasil. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 4, São Paulo: FGV, 1997.

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.

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).

FERREIRA, Gabriela Nunes. A formação nacional em Buarque Freyre e Vianna. *Lua Nova*. Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 37, 1996.

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.

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. Coleção FGV Prática*. Rio de Janeiro: FGV, p. 93-115, 2003.

FREITAG, Bárbara & ROUANET S. *Habermas*. São Paulo: Ática, p. 10, 1980.

GARCIA CANCLINI, N. *Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização*. Rio de Janeiro: UFRJ, 268 p., 1995.

GARCIA CANCLINI, N. Cultura y comunicación: revisiones teóricas. In \_\_\_\_\_. *Cultura y comunicación: entre lo global y lo local*. Cap. 1. La Plata: Universidad Nacional, 1997.

\_\_\_\_\_. *Culturas híbridas: estratégias para entrar e sair da modernidade*. Tradução H. Pezza e A. Lessa. *Ensaio Latino-Americanos, 1*, São Paulo: Edusp, 1998.

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.

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](http://www.opv.pt/forumedia/fi_3htm)>. Acesso em: 13 maio 2003.

\_\_\_\_\_. *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: IAROSZINSKI, Maristela Heidermann. *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.

\_\_\_\_\_. 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.

IANNI, Octavio. A política mudou de lugar. *São Paulo em Perspectiva*, Brasília, v. 11, n. 3, p. 3-7, 1998.

IAROSZINSKI, Maristela Heidermann. *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.

INGRAN, David. *Habermas e a dialética da razão*. 2. ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 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, 287 p., 1996

JÜRGEN HABERMAS FALA A TEMPO BRASILEIRO. In: *Tempo Brasileiro*, Rio de Janeiro, n. 98, p. 5-21, 1989.

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, Zilé. Avaliação da importância de atributos de projetos de desenvolvimento inovadores. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 9. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas; Fundação Ford, 1998.

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.



MAFFESOLI, M. *A conquista do poder*. Rio de Janeiro: Rocco, 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.

MARTÍN-BARBERO, Jesús. América Latina e os anos recentes: o estudo da recepção em comunicação social. In: SOUZA, Mauro Wilton (Org.). *Sujeito, o lado oculto do receptor*. São Paulo: Brasiliense, p. 39-68, 1995.

MATOS, Heloiza. *Abordagens da comunicação política no Brasil e na França: mudanças sociopolíticas e formas de mediação*. São Paulo, 1996. Tese (Livre Docência) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.

\_\_\_\_\_. *Desafios da comunicação pública no processo de democratização no Brasil*. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/gtco/mattos:htm>>. Acesso em: 29 maio 2003

MIÉGE, Bernard. O espaço público: perpetuado, ampliado e fragmentado. Tradução de Andréa Monteiro Uglar. *Novos Olhares*, São Paulo, n. 3, p. 4-11, 1999.

MOURA, Maria Suzana de Souza. *Cidades empreendedoras, cidades democráticas e redes públicas: tendências à renovação na gestão local*. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1997.

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.

OFFE, Claus. Critérios de racionalidade e problemas funcionais de ação político-administrativa. 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 audiência frente a la pantalla. Una exploración del proceso de recepción televisiva. *Revista Diálogos de la Comunicación*, n. 30, jun. 1991.

OSBORNE, D.; GAEBLER. T. *Reinventando o governo*. Brasília: M. H. Comunicação, 1994.



PINHO, José Antonio 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.

RODRIGUES, Adriano. *Comunicação e cultura: a experiência cultural na era da informação*. Lisboa: Presença, 1994.

RUA, Maria das Graças. Administração pública. GEUSS, Raymond. *Teoria crítica: Habermas e a escola de Frankfurt*. Papirus, 1998.

\_\_\_\_\_. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. *Revista do Serviço Público*, Brasília, n. 3, p. 135-154, 1997.

SALGADO, Sílvia Regina Costa da. *Administração municipal: a comunicação e a informação pública inovando a gestão das políticas sociais*. Tese (Doutorado) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

\_\_\_\_\_. 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. (Concurso de Ensayos CLAD, 3). Caracas, 1992.

\_\_\_\_\_. 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.

\_\_\_\_\_. Programa Braços Abertos. In: LOTTA, G. S. et al. (Org.). 20 experiências de gestão pública e cidadania. Programa Gestão Pública e Cidadania, 2002. 269 p., São Paulo: FGV, 2003.

\_\_\_\_\_. *Um usuário muito especial: a informação enquanto recurso para a administração municipal*. Dissertação (Mestrado) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1989.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política 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.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SCHWARTZMAN, Simon. *As bases autoritárias do Estado brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SEN. A. O desenvolvimento como expansão de capacidade. *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*. São Paulo, n. 28, 1993.

SINGER, Paul. Globalização positiva e globalização negativa: a diferença é o Estado. *Novo Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 48, p. 36-65, jul. 1997.

\_\_\_\_\_. Planejamento: estratégia de debate. *Teoria e debate*, n. 7, jul./set. 1989. Disponível em: < [http://www.fpa.org.br/td/td07/td07\\_ensaio.htm](http://www.fpa.org.br/td/td07/td07_ensaio.htm) > Acessado em: 05 de maio de 2005.

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, p.13-38, 1995.

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, p. 44-65, 2003.

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.

TEIXEIRA, Antônio Alberto. O uso das novas tecnologias de informação e comunicação e as informações 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](http://www.cibersociedad.net/congres2004/grups/fitxacom_publica.php?grup=94&id=648&idioma=en) – 10k >

TELLES, Vera. Sociedade civil, direitos e espaços públicos. In: VILLAS-BOAS, Renata (Org.). *Participação popular nos governos locais. Publicações Pólis*, 14. São Paulo: Pólis, 1994. p. 43-54.

TENÓRIO, Fernando G. *Flexibilização organizacional, mito ou realidade?* Rio de Janeiro: Coppe/UFRJ, vol. 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.

TOURAINÉ, Alain. *Crítica da modernidade*. Petrópolis: Vozes, 1994.



VAZ, José Carlos. Desafios para a incorporação da transparência em um modelo de gestão municipal. In: SPINK, Peter; CACCIA BAVA, Silvio; PAULICS, Veronika (Org.). *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. Programa de Gestão Pública e Cidadania/FGV, São Paulo: Pólis, p. 271-290. 2002.

\_\_\_\_\_. *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.

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 Schaltan P; NOBRE, 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.

ZYLBERSTAJN, David. A redefinição do papel do estado e a cidadania. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 11, n. 30, p. 445-449, 1997.