

# Análise das estratégias de comunicação do Orçamento Participativo nas quatro gestões do governo do PT em Porto Alegre - 1989 a 2002

Helenice CARVALHO

## ABSTRACT

This paper presents an analysis of the communication strategies applied for the Participatory Budget (OP) implementation in Porto Alegre. The OP is an administrative-political project introduced by the Popular Administration (PA) of the “Partido dos Trabalhadores” (PT, or “Workers Party”) in Porto Alegre Town Hall. The study was carried out from 1989 to 2002, which corresponded to four periods of the Popular Administration. These strategies had the main objective of giving visibility to the project that constitutes the parties political scope, and Public Relations was its fundamental strategy for implementation. The communication process introduced by Porto Alegre’s Town Hall implied a complex and diversified policy based on communication strategies in several areas, presenting a very strong emphasis in human relations. The difference in terms of communication by this project, was that Public Relations was implemented with a new perspective that made possible the participation of citizenship in the proposal of social projects beyond the traditional and classic communication models.

**Key words:** Participatory budget / Communication strategies / Public relation strategies / Multiple communication.

O artigo aqui apresentado é o resultado de quatro longos anos de pesquisa sobre o projeto político-administrativo - o Orçamento Participativo (OP) - implantado em 1989 pela Administração Popular (AP), na Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA). O estudo realizado trata da comunicabilidade do OP e cobre o período de 1989 a 2002, correspondendo a quatro gestões da AP na PMPA.

Ao analisar a comunicação do OP foi possível verificar que, as Relações Públicas foram a principal estratégia de comunicação adotada pela PMPA. A definição das RRPP como estratégia condutora do processo comunicacional se deu, principalmente porque essa atividade além de ter um custo menor acabaria por apresentar, em um longo prazo, resultados mais eficazes e eficientes, além de proporcionar o estabelecimento de vínculos de maneira mais permanente. O objetivo da Administração Popular em estabelecer uma vincularidade com a sociedade foi dar visibilidade a um projeto que, constituído no âmbito da política, teve a comunicação - em suas diferentes modalidades - como elemento fundamental para a sua implantação.

Como será demonstrado mais adiante neste artigo, houve uma centralização da comunicação em uma coordenação única, tanto pela ausência de recursos, quanto por uma razão es-

tratégica, uma vez que era preciso divulgar amplamente o projeto para fomentar a participação dos cidadãos, sem o que o mesmo não faria sentido.

A experiência de comunicação da AP se traduz em um **processo compartilhado e integrado**, construído a partir da convergência de múltiplas ações e instrumentos de comunicação e da integração de diversas áreas da PMPA. A isso poderíamos chamar de “processo de comunicação total”, em que pode ser identificada uma ênfase relacional muito forte, sendo essa ênfase responsável pela transformação das Relações Públicas na principal estratégia, bem como na linha norteadora da comunicação. Entretanto, pode-se verificar também que a implantação da área de RRPP se deu em uma perspectiva diferente daquela até então consagrada, ou seja, do uso de suas possibilidades apenas como fala oficial dos governos. Essa “nova” perspectiva possibilitou para as RRPP a participação em projetos societários, voltados para a comunidade que, por sua vez, passou também, a expressar a sua voz. Ter dado voz à sociedade pode ser considerado o maior trunfo do OP.

A propaganda institucional, desde o início foi realizada com pessoas reais e suas falas expressavam os desejos e anseios das comunidades as quais pertenciam. Ao contrário da publicidade institucional convencionalmente utilizada pelos governos anteriores, a da AP não era feita por atores e sim por pessoas do povo que, ao se manifestarem sobre o OP, emprestavam seus rostos ao projeto que, dando-lhe forma e significado.

Não obstante, a estratégia comunicacional tenha estado centrada na esfera da produção os receptores, de uma certa forma, pautaram-na permanentemente. Com essa nova prática de fazer comunicação foi possível identificar uma forte ação de RRPP para além da lógica dos modelos clássicos da comunicação, normalmente centrados no emissor. Isso foi possível graças a constante interação com a sociedade, naquilo que ficou convencionado como “Reuniões do OP” e, por intermédio da participação dos Delegados do OP, em cada uma das dezesseis Regiões em que a cidade foi dividida.

Foi nesse contexto que minhas atenções de como pesquisa se voltaram, principalmente para temas que têm sido amplamente levantados no seio da sociedade e que tem trazido importantes avanços para essa área de conhecimento: a possibilidade de uma comunicação dialógica proporcionada pela ação de Relações Públicas com as comunidades. A grande questão que se coloca em termos de comunicação hoje, pode ser sintetizada em como construir processos de comunicação voltados a preocupações sociais, a partir do estabelecimento de diálogos permanentes com a sociedade e como tornar essa questão estratégica para a política? Foi nesse sentido que tais inquietações me levaram a dirigir um olhar mais detalhado para o estudo das estratégias de comunicação do Orçamento Participativo e, em especial, para as estratégias de RRPP, formuladas para dar, além de visibilidade, credibilidade e legitimidade tanto para a implantação quanto para a consolidação de um projeto político-administrativo distinto, gestado na esfera da produção, mas com a necessidade de participação efetiva da sociedade para que o mesmo se consolidasse. A participação da população no OP era uma condição *si ne qua non* para o sucesso do projeto em que cada cidadão, em particular, era coadjuvante.

Os conceitos de visibilidade, credibilidade e legitimidade, de um modo geral, são fundamentais para as instituições e organizações e, para a atividade de Relações Públicas constituem-se em elementos-chave de sua ação relacional. No caso específico do OP esses conceitos foram a tônica de todo o processo comunicacional, principalmente por se tratar de um projeto político avançado e, portanto, diferenciado. De um modo geral esses conceitos têm se mostrado essenciais, ao longo da evolução da área da comunicação. No Brasil, especialmente nos últimos

20 anos eles têm sido fundamentais para a prática das RRPP, uma vez que sociedade e as comunidades têm tido cada vez maior importância, tanto para essa área, quanto para a política

A visibilidade deve ser entendida aqui como sinônimo de publicização, como dar a conhecer e tornar público um projeto ou uma idéia. A credibilidade é decorrente de ações institucionais que, acima de tudo, valorizam a ética e a transparência e, a legitimidade diz respeito ao momento em que a sociedade acata as ações institucionais, passando a participar das mesmas de modo crítico, demonstrando, com isso, uma mudança de atitude no modo de encarar e fazer política.

A vinculação da sociedade ao projeto pode ser aferida por meio do aumento consecutivo da participação nas reuniões e assembléias do OP, em que eram definidas as prioridades de investimentos, ainda que o percentual disponível para tanto variasse em torno de 10 a 12% do orçamento geral da Prefeitura. Como se verá mais adiante, mais importante do que efetivamente decidir destaca-se a possibilidade de participação nas decisões e a conscientização da população em relação a áreas antes restritas aos gabinetes de planejamento, como por exemplo, o orçamento municipal e as necessidades de investimento público.

Assim, o problema de pesquisa que norteou o estudo foi construído a partir de duas dimensões. A primeira, resultante da importância da própria experiência do Orçamento Participativo, principalmente no que diz respeito a algumas questões mais amplas que me tocavam, tanto como pesquisadora, quanto como cidadã. A segunda, de caráter mais específico, teve a ver com as observações de campo, quando em uma delas obtive a informação de uma técnica graduada da PMPA que “o OP antes de ser um projeto político foi um projeto de comunicação em essência”. As reflexões sobre essas questões tornaram possível concluir que, tanto nesse caso, como em outros, a comunicação passa a ser um elemento inerente ao sucesso de um determinado projeto e que sua ação era - senão transdisciplinar - multidisciplinar, visto que envolvia uma gama de áreas e setores, tanto da PMPA quanto da sociedade porto-alegrense. E, como só se gosta daquilo que se conhece, também, só se participa naquilo que se acredita. Fazer a população conhecer e acreditar no OP foi o maior desafio da PMPA e, por isso, a comunicação assumia desde o princípio um papel tão relevante.

No âmbito das experiências de democracia representativa, a variável comunicação tem assumido uma dimensão muito importante. Pode-se observar, pela literatura da área que, com o passar dos anos, tem havido um avanço na concepção daquilo que se considera comunicação e no uso que se faz da mesma com o objetivo de criar e estabelecer vínculos entre governantes e governados. O enfoque dominante é o de que a comunicação auxilia na produção de vínculos e isso é fundamental para que se compreenda o papel relevante que essa área ou campo de conhecimento vem desempenhando junto à política. Para a política, a comunicação é uma dimensão estratégica não só nas ações de “curto prazo”, entendidas aqui como campanhas eleitorais, como nas de “longo prazo”, ou seja, nas gestões desenvolvidas após os pleitos eleitorais. Nas ações de curto prazo, a comunicação política ocorre junto às ações do marketing político, e nas de longo prazo, está presente na ação comunicativa político-institucional dos governos.

No que se refere à democracia participativa os acontecimentos da política, apesar de operarem a partir de uma lógica de outra natureza, muitas vezes pautada segundo processualidades coletivas, dependem também das estratégias internas de cada governo. Dependem, pois - no enfoque que se pode observar - de operações comunicacionais de outra ordem para, igualmente, serem disponibilizados e, se constituírem em estratégias através das quais a política se instaura e se realiza. No caso da comunicação do OP, apesar de suas especificidades, a “democracia

participativa” operou, fortemente, por meio de diferentes mecanismos de comunicação, ou seja, efetuou-se por meio de uma combinação de processos, fossem eles midiáticos ou não.

O OP passou a ser uma realidade para a sociedade porto-alegrense na medida em que se transformou em um “acontecimento” resultante das múltiplas operações dos vários campos sociais em atuação na sociedade, isto é o campo da política, o da administração, o da comunicação, entre outros. Mas, fundamentalmente, se tornou parte da sociedade, a partir da produção e articulação de atos comunicativos, ao mesmo tempo tão simples e tão complexos. Dessa forma, pode-se dizer que o OP foi essencialmente um projeto de comunicação, na medida em que seu planejamento, suas ações e suas compreensões se operam via diversificados processos e protocolos de linguagem.

Analisar o processo de comunicação pensado pela Coordenação de Comunicação da PMPA, foi importante porque o mesmo assegura o exercício de novas formas de participação da sociedade na gestão pública, isto é, uma participação cidadã fomentada a partir da aplicação de estratégias de relacionais em uma comunicação política “heterodoxa”. Isso significou passar do uso exclusivo da mídia para a combinação de estratégias múltiplas de comunicação, onde, a comunicação dirigida foi fator fundamental para atingir os diferentes públicos implicados no processo. Por outro lado, o estabelecimento de um relacionamento efetivo com as comunidades das 16 regiões definidas pela AP, foi fundamental para a discussão e implementação do OP, bem como para o sucesso do projeto. É importante ainda, considerar que as RRPP possibilitaram uma outra compreensão de comunicação, principalmente quando as entregas das obras definidas pela população eram transformadas em “solenidades de entrega”, em verdadeiros eventos dirigidos para as comunidades.

Pode-se dizer, então, que a comunicação do OP ocorreu a partir de um processo híbrido, que mesclou estratégias clássicas de comunicação midiática como os jornais do OP que num primeiro momento eram quase panfletos, cuja distribuição era feita por meio do sistema rodoviário municipal; os jornais de bairro; o ônibus do OP - mídia itinerante que percorria os bairros mais pobres e afastados do centro da cidade -; a publicidade institucional, veiculada na mídia de massa, em horário nobre e com espaço pago; e estratégias de comunicação relacionais como as reuniões e os eventos de cerimônias de entrega das obras que envolviam as comunidades, para os quais a área de Relações Públicas da Coordenação de Comunicação Social desenvolveu um cerimonial diferenciado. Mais tarde, esse processo híbrido viria a ser identificado como uma das primeiras experiências de comunicação integrada no âmbito da comunicação político-institucional.

A propaganda relativa ao OP teve um caráter mais publicitário do que propagandístico, isto é, caracterizou-se muito mais como uma publicidade institucional do que como propaganda de governo. A assinatura da Administração Popular era empregada muito mais com uma conotação institucional do que política e, a propaganda institucional ocorreu de uma forma inovadora, mostrando desde o início pessoas da comunidade que falavam sobre orçamento público - a isso, na tese de doutorado, chamei de “cara” e “voz”, no sentido de que não eram atores, mas pessoas comuns, com voz e rostos reais. A partir da utilização desses “rostos reais” a população dos mais diversos bairros e das mais variadas camadas sociais passou a se ver retratada e, portanto, a se identificar com as mensagens, uma vez que se sentia chamada a participar por alguém “próximo” de sua realidade. Além de inovar usando a mesma estratégia da propaganda institucional, trouxe ainda, um forte apelo testemunhal, ou seja, também nesse item houve um certo hibridismo.

Com referência às obras, também ocorreu algo semelhante: as mesmas eram mostradas desde o início de sua execução até o momento da entrega, inclusive com depoimentos dos moradores de cada região e ao longo do trecho em obras havia cartazes, identificando a obra e pedindo desculpas à população pelos transtornos causados. Isso tudo foi uma forma de legitimar o projeto e dar credibilidade à Administração Popular.

Como se pode verificar, a comunicação do OP mostrava, em todas as suas estratégias, uma pluralidade de ações, instrumentos e públicos, entre os quais a comunidade mereceu sempre um destaque especial. Cada bairro era importante, cada comunidade era retratada, cada obra era apresentada, comentada, explicada. Isto é, a sociedade porto-alegrense foi permanentemente informada não só das execuções das obras como do processo decisório que as definiu. Todo esse processo serviu como forma legitimadora de uma ação política, ou seja, não era a decisão de uma secretaria ou da prefeitura, de forma anônima, mas da sociedade que se identificava, com voz, cara, nome, sobrenome, profissão.

Uma outra questão que merece destaque é a “rede de relações” formais e informais que se estabeleceram para divulgar o OP. Foram envolvidas lideranças comunitárias, associações de bairro, associações de moradores, movimentos de mães, órgãos representativos do município, organizações da sociedade civil organizada, criando uma verdadeira teia, tecida a partir de uma rede de comunicação horizontalizada. Com isso, se pode dizer que a estratégia de comunicação política do OP foi o resultado de entrecruzamentos de códigos, técnicas, valores, apelos simbólicos e de linguagens que de uma forma ou outra eram ressignificados pela sociedade porto-alegrense.

Pode-se dizer também, que a comunicação do OP fazia sentido para essa sociedade, principalmente por não se tratar de uma comunicação linear, mas sim uma comunicação integrada e complexa que acompanhou a complexidade da própria sociedade. Em suma, a proposta do OP era uma proposta complexa, desenvolvida para uma sociedade complexa, fazendo necessária uma comunicação global, e portanto, bem mais complexa do que o que era a prática, em termos de comunicação política governamental, ou de comunicação institucional de governo até então.

No caso da comunicação do OP houve um “apelo progressista” norteador, preferencialmente voltado para as maiorias excluídas não só do processo decisório, como de todo e qualquer processo informativo-comunicacional. Maiorias excluídas que pensam, sentem, tem gosto, aspirações e que se encontram imersas em realidades complexas e heterogêneas e, portanto dispersas e normalmente asiladas de todo e qualquer processo decisório. Ao concentrar informações e pessoas em um mesmo local foi possível “educar politicamente” a população mais carente, no sentido de proporcionar-lhe uma oportunidade de reivindicação de seus direitos - ainda que essa reivindicação devesse ser organizada e seguisse protocolos estabelecidos pela esfera da produção. Entre os direitos, mais do que o direito de decisão, estava o direito a informação dos processos políticos implantados, o que por si só já caracterizaria o estado democrático.

Não se pode deixar de considerar o esforço permanente da Coordenação de Comunicação da Prefeitura, no sentido de que a comunicação do OP possibilitasse a estruturação de novas e possíveis relações entre o âmbito político-administrativo e as comunidades. Não obstante, é importante chamar atenção para os limites desta estratégia pois, mesmo que possa ser considerada híbrida, ainda se constitui nas fronteiras do seu próprio âmbito produtivo, isto é, mesmo que propusessem a participação no orçamento da prefeitura, as

estratégias de comunicação eram informativas, realizadas de forma permanente, mas ainda não participativas.

Dito de outra maneira, o Orçamento Participativo, enquanto projeto, previa a participação da população, dividida em grupos de relacionamento, através das 16 regiões do OP, nas definições de prioridades para o investimento de recursos públicos. As políticas de comunicação passaram por uma combinação de estratégias midiáticas e relacionais, que lhe conferiram um certo hibridismo, mas, entretanto, ainda não podem ser classificadas como “participativas”, uma vez que as mesmas foram concebidas na esfera do Estado, e não pela população. Mesmo que, as Relações Públicas tenham servido de elemento potencializador do processo comunicacional desde a implantação do projeto e, tivessem como objetivo a comunicação dialógica, não estava em seu âmbito promover a participação da sociedade na formulação das estratégias comunicacionais. Estas se, por acaso, alguma vez ocorreram representam mais um lucro do processo do que uma intenção prévia. Deve-se, porém, enfatizar o que foi possível no desenho desta experiência.

Por outro lado, hoje, com o alargamento das fronteiras do “espaço público”, para um “espaço público midiático”, torna-se impossível para as instituições - políticas ou não - formularem políticas de comunicação, minimizando as questões midiáticas. A mídia é elemento central nos processos de interação por diversos fatores, entre eles a abrangência que permitem. Para a atividade de Relações Públicas, entretanto, cabem tarefas singulares, mas nada simples, como a de tecer novos padrões de reconhecimento entre o Estado e a sociedade a partir do estabelecimento de um relacionamento entre governantes e governados. Isso se dá a partir da interação dialógica entre os sujeitos envolvidos no processo de comunicação que só as Relações Públicas possibilitam, através dos eventos, das cerimônias, e dos mutirões que, ainda que sejam poucas, já representam avanços. Por comunicação dialógica considera-se a via de mão dupla a que se refere Grunig (1984).

Como se pode verificar, no caso do Orçamento Participativo, a comunicação possibilitada pelas estratégias de RRPP funcionou como uma rede, instaurando uma teia de relações entre a Coordenação de Comunicação Social e as Associações de Bairro ligadas a cada uma das 16 regiões do OP. A ação das estratégias de relacionamento com as comunidades foi fundamental para o sucesso na implantação do OP pois, mais do que as estratégias de comunicação midiática, que foram proposicionais e unidirecionais possibilitaram níveis de interação entre a prefeitura e a comunidade organizada nas regiões do OP que, por sua vez, tinham por trás, associações comunitárias já existentes.

Cabe ressaltar que havia em Porto Alegre algumas experiências associativas prévias, originadas pelo movimento comunitário, bem como uma demanda reprimida por participação na política. No modelo político vigente, até a eleição da Administração Popular, os líderes comunitários eram usados como cabos eleitorais, verificando-se uma prática política assistencialista, isto é, trabalhavam na campanha como cabos eleitorais e depois cobravam benfeitorias para suas comunidades. De acordo com alguns autores, da área da Ciência Política, consultados para a elaboração da tese, a Associação de Moradores de Porto Alegre (Uampa), pode ter sido uma das bases para o desenvolvimento do Orçamento Participativo, visto que desde a década de 50 já apresentava um movimento no sentido da participação política.

Por outro lado, muitas instituições, públicas ou privadas, têm voltado seus interesses para a questão da responsabilidade social, prática que requer maior consciência cidadã e que, necessariamente, precisa envolver a sociedade a partir de “movimentos sociais organizados”, seja em

comunidades físicas ou virtuais, redes de relacionamento formais ou informais, instituições sem fins lucrativos, organizações não governamentais. Todos se referem a movimentos da sociedade civil organizada onde, a participação das comunidades é fundamental para o sucesso de projetos de amplitude social. E, as comunidades são formadas em decorrência de grupos de relacionamento, com necessidades e desejos comuns. Por isso, nessa nova reconfiguração da atuação das RRPP, as comunidades, principalmente as locais, representam um público importante a ser considerado. Cabe a essa área fazer uso dos processos de comunicação que possibilitam o estreitamento de laços entre as instituições e a sociedade organizada em comunidades, principalmente quando estão em jogo desafios como os propostos por projetos participativos que envolvem o âmbito social e o político. Entretanto, há que avançar para uma comunicação realmente participativa, em que a sociedade seja também protagonista do processo comunicacional e não apenas público-alvo. Onde se estabeleça efetivamente um processo de comunicação dialógico com a sociedade.

Com o Orçamento Participativo, mais do que mostrar à população que era possível participar da definição de prioridades de investimento, foi fundamental mudar o nível de expectativas em relação às necessidades - que eram muitas - e a quantidade de recursos para a satisfação dessas necessidades, visto que os recursos eram - e na maior parte das vezes são - limitados. O mais importante foi lembrar aos porto-alegrenses que os recursos vinham da própria população por meio dos impostos pagos pelos cidadãos. O OP desenvolveu um papel educativo importante e esse foi o resultado mais relevante de todo o projeto. E, isso só foi possível a partir da publicização dos recursos orçamentários em esfera midiática, tornando acessível aos cidadãos a realidade orçamentária do município. A publicização dessa realidade fez com que a população pudesse exercitar uma importante dimensão da cidadania, isto é a noção exata, de deveres, direitos e possibilidades de articulação dos mesmos. O acesso aos números por parte da população tornou a relação entre gestores e cidadãos mais simétrica, fazendo com que se tornassem parceiros de uma causa maior.

Entretanto, quando se fala em comunicação política como processo, se quer dizer que para interagir com a sociedade é necessário mais do que a simples publicização da política. Antes de tudo, é necessário um exercício de compreensão daquilo que se propõe público. Especificamente, no caso do OP, foi preciso estabelecer um processo sócio-pedagógico-comunicacional, no sentido de “equipar” a população para vivenciar política, pois os anos de ditadura tinham se incumbido de alienar algumas gerações e feito calar outras tantas, no que tange as suas expressividades e aos seus desejos. “Equipar” a comunidade significou implementar estratégias midiáticas de maneira ampla, com o objetivo de propor questões voltadas para o engajamento da sociedade em um processo reivindicatório amplo, no sentido de fazer a comunidade participar de decisões que de alguma forma lhes diziam respeito. Ou seja, destaca-se aqui, novamente o papel pedagógico da comunicação, como campo social dotado de competências interdisciplinares capazes de potencializar as dinâmicas comunicativas e as relações sociais.

Por outro lado, a comunicação política hoje, já não se sustenta mais em velhos modelos, como ocorreu em outros tempos, em especial no Brasil do período do Estado Novo e na ditadura militar. Hoje, é preciso que a comunicação auxilie na divulgação de questões que são consideradas fundamentais para a sociedade, como por exemplo, a transparência pública, a justiça social, a igualdade de direitos e oportunidades e a possibilidade de participação nas decisões das políticas públicas.

Nesse sentido é que se diz que, a atividade de RRPP ressignificada, possibilita uma comunicação capaz de agir como um elemento embaixador e mediador da política, podendo ser considerada um dispositivo de articulação entre dois campos sociais que, ainda que autônomos, apresentam uma verdadeira interação, possibilitando o desenvolvimento de oportunidades para todos de forma justa e igualitária. Para isso, é preciso que se considere a comunicação como um processo instituinte e, portanto, mais do que o simples lugar de repasse unilateral de informações e a política como uma ação que não se limita apenas à representação outorgada pelo voto. É preciso que a política e a comunicação se preocupem cada vez mais em estimular a “voz” dos sujeitos sociais envolvidos nos diversos processos coletivos de tomadas de decisão, no sentido de promover novas possibilidades de reconstrução do espaço público por meio de interações sociais orientadas a decisões coletivas.

No contexto do processo de comunicação do Orçamento Participativo, as RRPP representam um exemplo de que essa atividade de comunicação não atende apenas a perspectivas funcionais com as quais foi - e ainda é - encarada. Relações Públicas são mais do que apenas “eventos festivos”. Não obstante os “eventos” de RRPP, tenham sido considerados supérfluos durante muitas décadas, hoje são cada vez mais encarados como verdadeiras estratégias de comunicação, gerando, na grande maioria das vezes mídia espontânea. Desse modo, em RRPP há sempre um roteiro, nunca um script. Isso porque a partir do momento em que as pessoas têm a possibilidade de interagir, de reagir, não se pode limitar sua participação ao papel de “convidados” passivos.

Hoje, públicos não são mais apenas públicos, mas “grupos de relacionamento”, que através de uma comunicação dialógica tendem a interagir entre si. Exemplo disso são as redes de relacionamento existentes na internet e o uso dos telefones celulares em escala cada vez maior. Na nova perspectiva de RRPP que se pretendeu mostrar aqui, a comunicação estabelecida para o OP não se propôs a reunir as pessoas apenas como espectadores, mas em transformá-los em grupos de participantes que, de uma forma ou de outra interferiam no processo social e político em curso, conferindo-lhes, desta maneira, dignidade e controle da realidade de uma maneira consciente e portanto responsável.

Ainda que seja inevitável o reconhecimento da necessidade da combinação de lógicas comunicacionais, algumas muito específicas e outras híbridas, é preciso examinar o potencial de uma ou de outra, no sentido de que combinadas possam ajudar na melhoria da vida dos indivíduos, em especial, e da sociedade, em geral. No que tange a comunicação político-institucional, em particular, é necessário que se faça, a guisa de considerações finais, algumas colocações.

A **primeira** delas ratifica o fato das estratégias e experimentações de política participativa não poderem prescindir da comunicação midiática para obterem visibilidade e legitimidade. Mesmo com toda a capacidade relacional proporcionada pelo emprego das RRPP em uma perspectiva avançada, a política ainda possui um componente fortemente midiático. E, também, porque em política não basta apenas fazer, para adquirir visibilidade e legitimidade, é preciso “fazer e mostrar” e, a forma mais abrangente para atingir a sociedade é a partir da adoção de processos midiáticos, justamente pela sua capacidade de atingir simultaneamente um grande número de pessoas.

A **segunda** é a necessidade que existe de fazer a sociedade compreender que a “verdadeira” comunicação, entretanto, é um processo híbrido, atravessado por muitas mediações, com



ênfase, principalmente na dimensão midiática e, mais recentemente na formação de redes de relacionamento virtuais. Nesse processo comunicacional híbrido há espaço para o estabelecimento de relacionamentos, tanto físicos quanto virtuais, cabendo à atividade de Relações Públicas adequar-se a esses novos tempos e ocupar esse novo espaço midiático, reposicionando assim, sua versão relacional.

A **terceira** é a de que há a necessidade, também, de que sejam consideradas as estratégias de comunicação geradas pela própria sociedade, pois a democracia se efetiva na interação entre a sociedade civil e o estado, fazendo com que quando se venha a falar em democracia participativa se fale também em uma comunicação participativa.

A **quarta** é a de que, a despeito de todos os avanços que possam ser verificados nas estratégias de comunicação do Orçamento Participativo, a construção dessas estratégias ainda foi feita pelo Estado e, portanto, na esfera da produção. Ou seja, não houve, uma incorporação significativa das estratégias de comunicação que, de algum modo, possam ter surgido no âmbito da sociedade e dos grupos sociais que passaram a interagir a partir das reuniões do OP. Se estas estratégias tivessem sido de alguma maneira incorporadas, com certeza se verificaria um avanço muito mais significativo na qualidade da comunicação do OP. Entretanto, cabe a ressalva que o projeto por si só já foi um avanço.

A **quinta** é a de que a estratégia de comunicação sendo definida pelo Estado ainda reproduz questões comunicacionais presentes em modelos conservadores. Ou seja, embora o Estado tenha tido interesse em alterar o processo de comunicação, este avançou muito pouco até o momento, pela falta de recursos e/ou ainda por um “certo” conservadorismo, que de alguma forma impediu que uma comunicação participativa genuína pudesse avançar.

A **sexta** decorre da anterior, isto é, o projeto político é participativo, mesmo que com limites, mas a comunicação não é participativa, embora tenham sido adotadas em sua estratégia ações relacionais. As Relações Públicas mesmo com todos os avanços, ainda estão atreladas a lógicas midiáticas convencionais, pois no caso específico do objeto dessa pesquisa, a comunicação do OP, mesmo na ação de RRPP, não conseguiu se “desligar” das lógicas de alguns modelos clássicos de comunicação política, como por exemplo a publicização midiática via horário nobre televisivo.

De uma maneira geral, a sociedade do século XXI espera que projetos avançados em nível político tenham uma comunicação, também avançada, no sentido de que este contemple a possibilidade de interação e intervenção no processo comunicacional, qualificando melhor o diálogo entre as instituições políticas e sociedade.

A análise da experiência de comunicação do OP mostra de fato, que as concepções das práticas de Relações Públicas avançaram muito nos últimos tempos, entretanto ainda há muito por fazer. Os avanços se fazem segundo condições reais e não apenas embalados por sonhos. Porém, é justamente o descompasso entre os sonhos e a realidade que nos coloca diante da necessidade de transformar aquilo que identificamos como limites em novos avanços.

A partir da experiência comunicacional do OP é possível entender a comunicação como uma ação social complexa com características relacionais e midiáticas, que se alternam conforme a necessidade e os objetivos a atender e não apenas como uma ação midiática de “natureza irradiada”. É possível também, colocar em prática uma comunicação que leve em conta “processos de encadeamento”, em cadeias horizontais. Por fim, é possível colocar em prática uma ação comunicacional participativa, em que os sujeitos do processo sejam mais do que emissores e receptores que obedecem a uma linearidade vertical descendente e pré-definida.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERS, Rebecca. *Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre*. Porto Alegre: Coleção Cadernos da Cidade, v.5, n.7, mai, 2000.
- ANDREATTA, Humberto. *Orçamento participativo Porto Alegre: você é quem faz uma cidade de verdade*. Porto Alegre: Secretaria Municipal de Cultura/PMPA/Unidade Editorial, 1995.
- AUGUSTIN FILHO, Arno H. “A experiência do orçamento participativo na administração popular da Prefeitura Municipal de Porto Alegre”. In *Porto Alegre: O desafio da Mudança*. Porto Alegre: Ortiz, 1994.
- AVRITZER, Leonardo. “Modelos de deliberação democrática”. In: SANTOS B. de S. e AVRITZER, L. *Democratizar a democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- “Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre”. In: DAGNINO, E. São Paulo: *Paz e Terra*, 2002.
- AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (Orgs.) *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BOBBIO, Norberto. *O conceito de sociedade civil*. Rio de Janeiro: Graal, 1982.
- CANCLINI, Néstor Garcia. *Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1995.
- CARVALHO, Helenice. “As relações públicas e a gestão estratégica das informações nas empresas”. In: JACKS, Nilda et. al. *Tendências na comunicação*. Porto Alegre: L&PM, 2001.
- “Comunicação com “voz” e “cara”: estratégias de relações públicas do Orçamento Participativo de Porto Alegre”. Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Unisinos, 2003. Tese de doutorado.
- CÉSAR, Regina Célia Escudero. “As relações públicas frente ao desenvolvimento comunitário”. In: *Comunicação e Sociedade*. n. 32, 2 semestre de 1999. Umesp - São Bernardo do Campo.
- CHAMPAGNE, Patrick. *Formar a opinião: o novo jogo político*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- FEDOZZI, Luciano. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997.
- “O poder da aldeia: gênese e história do orçamento participativo de Porto Alegre”. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.
- FISCHER, Nilton Bueno; MOLL, Jaqueline. *Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- FISCHER, Tânia. *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais*. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 1997.
- FONSECA, Ana Maria Eirôa da. “As relações públicas segundo o paradigma humanista radical”. In: *Revista de Biblioteconomia e Comunicação* / Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação da UFRGS. v. 6 (jan./dez.), Porto Alegre: UFRGS, 1994, p. 80-92.
- “Paradigmas para a teoria de relações públicas”. In: *Revista de Biblioteconomia e Comunicação* / Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação da UFRGS. v. 4 (jan. dez.), Porto Alegre: UFRGS, 1989, p. 67-74.

- GENRO, Tarso e outros. *Porto da cidadania: a esquerda no governo de Porto Alegre*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997.
- GENRO, Tarso. *Utopia possível*. 2.ed. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1995.  
*O futuro por armar: democracia e socialismo na era globalitária*. Petrópolis: Paz e Terra, 1999.
- GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan. *Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre*. 2.ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.
- GIACOMONI, James. “O orçamento participativo da prefeitura municipal de Porto Alegre”. In: *Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais*. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 1997.
- GRUNIG, James E. ; HUNT, Todd. *Managing public relations*. New York: Rinehart & Winston, 1984.
- MC BRIDE, Sean. *Um mundo e muitas vozes: comunicação e informação na nossa época*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.
- MARTÍN-BARBERO, Jesús. *Dos meios às mediações: comunicação, cultura e hegemonia*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.
- PERUZZO, Círcia Krohling. *Comunicação nos movimentos populares: a participação na construção da cidadania*. Petrópolis: Vozes, 1998.  
 “Relações Públicas com a comunidade: uma agenda para o século XXI”. In: *Comunicação e Sociedade*. São Bernardo do Campo: UMESP. n.32, 2. semestre, 1999. p. 45-67.
- PIRES, Valdemir. *Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz*. Piracicaba: Edição do Autor, 1999.
- PONT, Raul; BARCELOS, Adair. *Porto Alegre: uma cidade que conquista – a terceira gestão do PT no governo municipal*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2000.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres. *Experiências de orçamento participativo no Brasil – período de 1997 a 2000*. Petrópolis: Vozes, 2003.
- RIBEIRO, Ana Lúcia, et al. *Tópicos de avaliação da experiência em comunicação da Administração Popular 89-92*. Porto Alegre/PMPA, 1992.
- SILVA, Daise Nepomuceno da. *A ação comunicativa no processo do orçamento participativo em Porto Alegre – região centro*. Porto Alegre: PUC/RS, 1997. Dissertação de mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Serviço Social.
- SILVEIRA, Luis Henrique. *Democracia e comunicação: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre (1989-2000)*. São Leopoldo: PPGCC, 2001. Dissertação de mestrado.
- VIZER, Eduardo A. *La trama (in) visible de la vida social: comunicación, sentido y realidad*. Buenos Aires: La Crujía, 2003.

