

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas**  
**Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social**

**Jéssica Antunes Caldeira**

**CONDIÇÕES DE PUBLICIDADE EM PROCESSOS DE**  
***ACCOUNTABILITY*: UMA ANÁLISE A PARTIR DA COMFORÇA DE VENDA**  
**NOVA**

Belo Horizonte

2017

JÉSSICA ANTUNES CALDEIRA

**CONDIÇÕES DE PUBLICIDADE EM PROCESSOS DE  
*ACCOUNTABILITY*: UMA ANÁLISE A PARTIR DA COMFORÇA DE VENDA  
NOVA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Comunicação Social.

Linha de Pesquisa: Processos Comunicativos e Práticas Sociais

Orientador: Prof. Dr. Márcio Simeone Henriques

**Belo Horizonte**

**2017**

301.16  
C146c  
2017

Caldeira, Jessica Antunes

Condições de publicidade em processos de accountability  
[manuscrito] : uma análise a partir da Comforça de Venda  
Nova / Jessica Antunes Caldeira. - 2017.

124 f.

Orientador: Márcio Simeone Henriques.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas  
Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

Inclui bibliografia

1.Comunicação – Teses. 2. Publicidade - Teses.  
I.Henriques, Márcio Simeone . II. Universidade Federal de  
Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.  
III.Título.

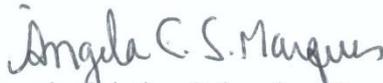
*Condições de publicidade em processos de accountability: Uma análise a partir da  
Comforça de Venda Nova*

**Jéssica Antunes Caldeira**

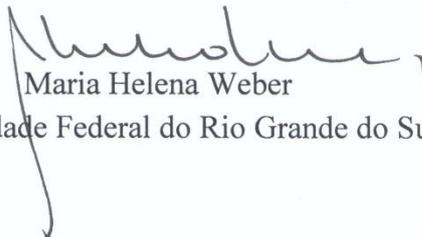
Dissertação defendida e aprovada pela banca examinadora:



Márcio Simeone Henriques  
(orientador – Universidade Federal de Minas Gerais)



Ângela Cristina Salgueiro Marques  
(Universidade Federal de Minas Gerais)



Maria Helena Weber  
(Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

Programa de Pós-graduação em Comunicação Social  
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas  
Universidade Federal de Minas Gerais  
Belo Horizonte, 23 de março de 2017.

*Às lideranças comunitárias de Venda Nova, pela doação de vidas  
inteiras na luta pelo bem estar de suas comunidades.*

## AGRADECIMENTOS

Feliz e realizada por mais esta etapa cumprida na vida, não poderia deixar de expressar minha gratidão às pessoas que estiveram comigo e tornaram mais fácil superar os desafios que se apresentaram. Em primeiro lugar, agradeço a Deus pela oportunidade de fazer um Mestrado e, nesta trajetória, conhecer pessoas especiais e viver experiências enriquecedoras não apenas para minha formação enquanto profissional, mas também como pessoa.

A meus pais, Marlene e Regino, não tenho palavras para expressar minha gratidão por todo amor, estrutura, paciência e incentivo que sempre me deram e que foram essenciais também neste percurso. À minha irmã Isabelle, agradeço pelo apoio e pela convivência durante o período. À Neia, minha irmã de coração, e meus afilhados Gabriel e Paloma, sou grata pelo apoio e os momentos alegres de descontração tão valiosos nesta jornada. À Renilde, obrigada pelo interesse e pelo cuidado como de mãe.

Ao professor Márcio Simeone, agradeço por mais uma vez me orientar com tanta dedicação, generosidade, apreço e paciência. Seu incentivo e exemplo foram fundamentais para eu ampliar meus horizontes possíveis, desde a época da graduação. Às professoras Ângela Marques e Teresinha Pires, agradeço duplamente pelas provocações e contribuições tão importantes para o meu trabalho na fase de qualificação e por participarem novamente na defesa. À professora Maria Helena Weber, estou grata por aceitar vir de tão longe para compor minha banca de defesa.

Também agradeço à Prefeitura de Belo Horizonte por ter permitido a realização dos procedimentos da pesquisa. Em especial, meu obrigado aos gestores e funcionários que atuavam junto a Comforça de Venda Nova no período da coleta de dados pela disponibilidade em me ajudar e por participar das entrevistas. Além disso, não poderia deixar de manifestar minha admiração e gratidão a todas as lideranças comunitárias da Comforça, principalmente pelas contribuições de José Lopes, Osmar Ribeiro, Ricardo Campos e Fernando Sampaio.

Agradeço ainda aos professores que me instigaram a partir das disciplinas: Simone Rocha, Paula Simões, Luciana de Oliveira, Vera França, Elton Antunes, Rousiley Maia. À Hélia, obrigada pela alegre acolhida no LARP. Também sou grata às professoras Maria Beatriz Bretas e Fábria Lima, à relações públicas mais inspirada, Emanuela São Pedro, e à Associação Imagem Comunitária, pelo aprendizado, parceria e carinho junto com o Márcio nos estágios docentes do Laboratório de Planejamento – Agência de Comunicação Solidária. Foi um prazer trabalhar e aprender com vocês!

Meu muito obrigada também aos colegas da turma de Mestrado e de Doutorado de 2015 pelos momentos compartilhados. Em especial, agradeço à Nathália, irmã de orientação, pela amizade e apoio, inclusive com as transcrições. Também agradeço aos colegas do Mobiliza pelas reflexões tão relevantes para este trabalho, pelas brincadeiras e pelas pizzas da Ponte Furada. Especialmente à Ana Cláudia, Laura, Daniel e Fabíola que me auxiliaram com ideias para refinar meu plano de estudos. Obrigada também ao GRIS pela acolhida. Meu agradecimento também ao Rafael Fialho, pelas transcrições, e ao Paulo Amado, por revisar a dissertação.

Registo ainda minha gratidão a todos os funcionários e professores do PPGCOM - UFMG por todo apoio durante o Mestrado. Também agradeço a CAPES e contribuintes que viabilizaram financeiramente minha pesquisa.

Por último, mas não menos importante, minha eterna gratidão ao Lucas por sempre me incentivar. Devo a você a escolha do objeto, o apoio para realizar vários dos procedimentos da pesquisa e a participação ativa durante todo meu percurso no meu Mestrado. Muito obrigada por estar sempre ao meu lado, por me ouvir e me fazer sorrir.

À todos que participaram e contribuíram de alguma forma, muito obrigada, de coração!

*“Gente, a minha esposa lutou por isso até morrer. Hoje vai fazer 10 meses que ela faleceu. Ela lutou tanto para fazer esse pedido e eu estou aqui para defender o pedido dela... até eu morrer também.*

*Vou morrer pedindo esse negócio.”*

*(Líder comunitário de Venda Nova, reunião da Comforça de fevereiro de 2016)*

## RESUMO

A pesquisa trata das condições de publicidade, consideradas como produto de uma série de fatores que agem em conjunto para conferir a determinado objeto um caráter público. Discute a noção de condições de publicidade, problematizando as dinâmicas que assume no campo da comunicação pública em processos de *accountability* do governo para os cidadãos. Adotou-se o método do estudo de caso, tomando como objeto empírico os fóruns da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo – Comforça – de Venda Nova. A instância participativa coordenada pela Prefeitura de Belo Horizonte reúne regularmente grupos da região periférica da cidade para a *accountability* da implantação dos empreendimentos do programa. Após revisão teórica, foi feita a análise das dimensões de *accountability* da Comforça de Venda Nova, do público participante e dos fatores acessibilidade, disponibilidade e generalidade na configuração das condições de publicidade dos fóruns. Foram utilizados os procedimentos de levantamento documental, observação sistemática do fórum, entrevistas semiestruturadas com gestores e participantes, e *survey* com o público da instância participativa. Além de constatar uma relação de dependência mútua entre os níveis de publicidade e as dimensões do processo de *accountability* estudado, a pesquisa evidenciou que as condições de publicidade não são dadas *a priori* e nem dependem apenas daquilo que a organização ou o próprio objeto faz. As condições de publicidade e o caráter público de um objeto são continuamente reconstruídos de modo complexo nas relações com os públicos.

**Palavras-chave:** Comunicação pública. Publicidade. Accountability. Públicos. Orçamento Participativo.

## ABSTRACT

The research deals with the publicity conditions, considered as the product of a series of factors that act together to confer a public character to a given object. It discusses the notion of publicity conditions, problematizing the dynamics it assumes in the field of public communication in processes of government accountability to citizens. The method of the case study was adopted, taking as an empirical object the forums of the Commission for Monitoring and Supervision of the Execution of the Participatory Budget - Comforça of Venda Nova. The participatory instance coordinated by City Hall of Belo Horizonte regularly brings together groups from the peripheral region of the city for the accountability of the implementation of the program's works. After a theoretical review, the analysis of the accountability dimensions of Comforça of Venda Nova, the participating public, and accessibility, availability and generality factors in the configuration of the publicity conditions of the forum was done. The procedures of documentary analysis, systematic observation of the forum, semi-structured interviews with managers and participants and a survey with the public of the participatory instance were used. In addition to finding a relationship of mutual dependence between publicity levels and the dimensions involved in the accountability process studied, the research showed that publicity conditions are not given a priori nor do they depend only on what the organization or the object itself does. The publicity conditions and the public character of an object are continually reconstructed in a complex way in the relations with the publics.

**Keywords:** Public communication. Publicity. Accountability. Publics. Participatory Budgeting.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1:</b> Dimensões da <i>accountability</i> .....	35
<b>Figura 2:</b> Fatores das condições de publicidade .....	40
<b>Figura 3:</b> Reunião da Comforça de Venda Nova em maio de 2016 (vista de trás).....	57
<b>Figura 4:</b> Reunião da Comforça de Venda Nova em maio de 2016 (vista da frente). .....	57
<b>Figura 5:</b> Agenda Pública – <i>home</i> da página Gestão Compartilhada. ....	83
<b>Figura 6:</b> Agendamento da reunião mensal da Comforça de novembro de 2016.....	84
<b>Figura 7:</b> OP e Comforça Regional no <i>site</i> Gestão Compartilhada.....	89

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1:</b> Território de Gestão Compartilhada do público da Comforça VN.....	63
<b>Gráfico 2:</b> Sexo do público da Comforça de VN.....	64
<b>Gráfico 3:</b> Idade do público da Comforça de VN.....	64
<b>Gráfico 4:</b> Atividade remunerada do público da Comforça de VN.....	65
<b>Gráfico 5:</b> Tipo de vínculo empregatício do público da Comforça de VN.....	65
<b>Gráfico 6:</b> Aposentadoria do público da Comforça VN.....	66
<b>Gráfico 7:</b> Principal meio de transporte do público da Comforça de VN.....	66
<b>Gráfico 8:</b> Escolaridade do público da Comforça de VN.....	67
<b>Gráfico 9:</b> Membros de associação comunitária do público da Comforça de VN.....	68
<b>Gráfico 10:</b> Membros de ais de uma associação comunitária do público da Comforça VN...	68
<b>Gráfico 11:</b> Filiação a partido político entre o público da Comforça de VN.....	69
<b>Gráfico 12:</b> Já foi candidato a cargo político entre o público da Comforça de VN.....	69
<b>Gráfico 13:</b> Participação em outras instâncias pelo público da Comforça de VN.....	70
<b>Gráfico 14:</b> Participação em ONGs pelo público da Comforça VN.....	71
<b>Gráfico 15:</b> Tempo aproximado como delegados da Comforça de VN.....	78
<b>Gráfico 16:</b> Participantes que repassam as informações sobre a Comforça de VN.....	92
<b>Gráfico 17:</b> Principais formas de compartilhamento de informações sobre a Comforça VN .	92
<b>Gráfico 18:</b> Pessoas com quem compartilham informações sobre a Comforça VN.....	93

## **LISTA DE SIGLAS**

BH - Belo Horizonte

COEP - Comitê de Ética em Pesquisa da UFMG

Comforça - Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo

COP - POA - Conselho do Orçamento Participativo de Porto Alegre

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ONG - Organização Não Governamental

SUDECAP - Superintendência de Desenvolvimento da Capital

TGC - Território de Gestão Compartilhada

UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais

UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

URBEL - Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte

VN - Venda Nova

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>1 INSTÂNCIAS PARTICIPATIVAS E SUA DIMENSÃO PÚBLICA</b> .....	18
<b>1.1 O caráter público nas relações entre governo e cidadãos em instâncias participativas</b> ..	18
<b>1.2 Uma instância participativa na periferia da cidade</b> .....	19
1.2.1 Venda Nova e as raízes da organização comunitária.....	20
1.2.2 Orçamento Participativo em BH e o surgimento da Comforça.....	21
1.2.3 Peculiaridades dos fóruns de <i>accountability</i> da Comforça de Venda Nova.....	22
<b>2 COMUNICAÇÃO PÚBLICA, CONDIÇÕES DE PUBLICIDADE E ACCOUNTABILITY</b> .....	25
<b>2.1 Accountability do poder público</b> .....	25
2.1.1 Comunicação pública e <i>accountability</i> .....	29
2.1.2 Avaliação participativa e <i>accountability</i> .....	31
2.1.3 <i>Accountability</i> , publicidade e transparência.....	33
<b>2.2 Dimensões e canais de <i>accountability</i></b> .....	35
<b>2.3 Condições de publicidade e a configuração do caráter público de um objeto</b> .....	38
<b>3 CONDIÇÕES DE PUBLICIDADE NA COMFORÇA DE VENDA NOVA</b> .....	44
<b>3.1 Desenho da pesquisa e cuidados éticos</b> .....	44
<b>3.2 Modelo de análise</b> .....	45
3.2.1 Acessibilidade .....	46
3.2.2 Disponibilidade .....	46
3.2.3 Generalidade.....	47
<b>3.3 Composição do <i>corpus</i></b> .....	47
<b>3.4 Análise da Comforça de Venda Nova</b> .....	51
3.4.1 O Orçamento Participativo 2015/2016 de BH e Venda Nova .....	51
3.4.2 Os fóruns .....	54
3.4.3 O público .....	63
3.4.4 As dimensões de <i>accountability</i> .....	71
3.4.5 As condições de publicidade .....	74
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	100
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	103
<b>APÊNDICES</b> .....	111
<b>ANEXOS</b> .....	116

## INTRODUÇÃO

Em Estados nos quais vigora a democracia representativa, a *accountability* figura como um norteador do relacionamento entre o governo e os cidadãos. Do ponto de vista das relações públicas, a concretização desta noção depende de que as organizações públicas operem, em alguma medida, em condições de publicidade diante de seus interlocutores: o povo.

A ideia de publicidade adotada nesta pesquisa está fundada numa noção de comunicação pública entendida de modo amplo como aquela que ocorre no espaço público (ESTEVES, 2011) e é voltada para o interesse coletivo. Trata, portanto, de processos de publicização de informações que colocam em circulação na rede de comunicação pública (WEBER, 2007) questões de interesse público a fim de promover o entendimento e o envolvimento dos cidadãos.

A operação do governo num regime de publicidade pode se dar a partir de diversos canais que proporcionam a *accountability* em alguma medida. Uma instância participativa se apresenta como *locus* privilegiado para refletir sobre a configuração das condições de publicidade no relacionamento entre o governo e os cidadãos, desencadeado por processos de *accountability*. Ali, num espaço que reúne dezenas de cidadãos, entre agentes públicos e lideranças comunitárias, é possível observar as lógicas que levam determinadas questões com implicações públicas a serem ou não publicizadas. Além disso, é possível verificar a dinâmica de circulação destas questões na rede de comunicação pública e de que forma os públicos influenciam nesta movimentação.

Buscando tensionar tal problemática para compreender de que modo se constrói o caráter público de um objeto e o papel dos públicos neste processo, um dos canais de *accountability* do Orçamento Participativo (OP) em Belo Horizonte (BH), conhecido como Comforça (Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo) nos chamou a atenção por suas particularidades. A partir de pesquisa exploratória, uma primeira constatação curiosa foi identificar que embora estes fóruns promovidos pela Prefeitura tratem de questões relativas ao interesse público de todos os belorizontinos, suas reuniões são organizadas para dialogar com grupos menores, fragmentos de uma comunidade efetivamente maior. Assim, o acompanhamento do OP é feito de modo regionalizado, segmentando a cidade em nove regiões. Outro elemento que chamou a atenção foi o fato de que tal instância não é uma iniciativa popularmente conhecida em Belo Horizonte, sobretudo, se comparada com o programa que lhe dá origem – o Orçamento Participativo – iniciativa considerada referência mundial.

Como a Comforça e as questões de que trata praticamente não figuram na mídia, uma noção de publicidade estritamente dependente da comunicação de massa constataria que seus fóruns de *accountability* não tem potencial de desencadear um processo mais amplo de comunicação pública na cidade. Porém, se operar em condições de publicidade é um requisito para legitimar a *accountability* do poder público perante os cidadãos (FILGUEIRAS, 2011), parece-nos contraditório tal afirmação sobre um canal como a Comforça de Venda Nova (VN) – região periférica da cidade – que mantém públicos vigorosos há tanto tempo. Isso nos levou a questionar como se constroem as condições de publicidade desta instância participativa e quais aspectos são de fato essenciais para conferir a ela um caráter público.

Esta indagação em torno do conceito de publicidade surge de uma perspectiva que se debruça sobre as dinâmicas de formação e vinculação dos públicos em torno de temas, considerando a importância das interações comunicativas presenciais que compõe o cotidiano dos sujeitos. Assim, ao olhar para o processo de *accountability* desencadeado pela Comforça de Venda Nova, no quadro da comunicação pública entre o governo e os cidadãos, propomos o seguinte problema de pesquisa: Como se constituem as condições de publicidade em processos de *accountability* e de que modo os públicos influenciam nesta configuração?

Esta empreitada investigativa se justifica porque a noção de que estamos tratando – as condições de publicidade – ainda não está muito bem delimitada no campo acadêmico. É escasso o material que apresente uma compreensão do termo que vá além da ideia de publicidade ligada estritamente à mídia, seja pela associação ao sentido persuasivo originado da propaganda ou ao sentido funcional de uma prática profissional de comunicação a cargo de especialistas – os publicitários. Contudo, num quadro de comunicação pública que admite não só as formas de comunicação governamental e política, mas também toda comunicação que se dá no espaço público envolvendo o interesse coletivo, consideramos que as condições de publicidade abarcam outros modos comunicativos e de sociabilidade menos formais e hegemônicos que são essenciais nos processos de vinculação e mobilização de públicos.

Nosso intuito não é avaliar as estratégias de comunicação empregadas pelo governo municipal de Belo Horizonte para interagir com a população interessada em fiscalizar a execução do Orçamento Participativo por meio da Comforça. A intenção é aprofundar a compreensão sobre as lógicas de funcionamento e de construção das condições de publicidade na comunicação pública entre o poder público e os cidadãos, pautada pelo processo de *accountability*. Instigados por um objeto empírico aquém da visibilidade midiática – uma instância participativa – propomos apreender as especificidades que a construção do caráter público assume nas relações de *accountability* do governo com seus públicos. A proposta é

identificar os principais fatores que constituem as condições de publicidade neste contexto e as possibilidades e limites da influência dos públicos no processo de publicização de questões.

O primeiro capítulo da dissertação traça um breve panorama sobre a presença de experiências participativas que fomentam formas de relacionamento entre o governo e os cidadãos no Brasil. Além disso, traz o contexto sócio-histórico do Orçamento Participativo de Belo Horizonte, dando ênfase às características da região de Venda Nova para situar os fóruns de *accountability* da Comforça que constituem objeto empírico desta investigação. Apresenta ainda a problematização que as peculiaridades desta instância participativa instigam em torno da publicidade.

Por sua vez, o segundo capítulo é composto pela discussão teórica em torno dos principais conceitos da pesquisa. A abordagem da *accountability* adotada privilegia sua aplicação no contexto de organizações públicas, explorando as dimensões e canais de *accountability* e seu funcionamento. Somado a isso, o texto trata da inserção da *accountability* na comunicação pública entre poder público e cidadãos, com destaque para a relação do processo com a transparência e a publicidade. As reflexões desembocam numa discussão apurada sobre a noção de “condições de publicidade”, que culmina na proposição de três fatores essenciais para compreender sua dinâmica.

Já o terceiro capítulo apresenta a análise das condições de publicidade no processo de *accountability* que ocorre nos fóruns da Comforça de Venda Nova. A primeira parte traz o desenho da pesquisa, com a descrição do método, do recorte temporal, do modelo de análise e dos procedimentos para composição do *corpus*. Em seguida, operacionalizamos o estudo de caso a partir de uma análise que contempla o funcionamento do processo de *accountability* no fórum, o perfil do público participante e a configuração das condições de publicidade no caso. Por fim, nossas considerações finais trazem ponderações sobre os principais destaques da análise e retoma algumas questões centrais do trabalho.

## **1. INSTÂNCIAS PARTICIPATIVAS E SUA DIMENSÃO PÚBLICA**

Diante da infinidade de experiências participativas que integram as relações entre o poder público e os cidadãos no contexto democrático brasileiro, chama a atenção o fato de o funcionamento destes espaços ocorrer primordialmente longe da cobertura midiática. Os processos que se desenrolam nestas instâncias participativas, complementares às práticas políticas formais, são essenciais para resguardar o interesse público nas várias etapas de programas e políticas públicas conduzidos pelo governo. Todavia, se a contribuição destas arenas é menosprezada pelos critérios da rede de comunicação midiática, é importante refletir sobre outros aspectos que compõem a sua dimensão pública.

### **1.1 O caráter público nas relações entre governo e cidadãos em instâncias participativas**

Analistas apontam a década de 1970 como um divisor de águas para a existência mais autônoma da sociedade civil em relação ao Estado no Brasil (DAGNINO, 2002). Segundo a autora, a redemocratização do país trouxe consigo a redefinição da noção de cidadania, no sentido de um governo mais igualitário no qual seus membros sejam portadores de direitos, inclusive de participar efetivamente na gestão pública.

A legislação brasileira vigente após a Constituição Federal de 1988 garante aos cidadãos esta possibilidade de participação. Conselhos de políticas públicas, conferências, comissões, consultas públicas, fóruns e audiências públicas são algumas das formas regulamentadas no país. Estas instâncias participativas institucionalizadas viabilizam o engajamento dos públicos com os governos em diferentes momentos, seja nas etapas de elaboração, de implantação ou de avaliação de programas e políticas públicas.

Do ponto de vista da comunicação pública, houve por parte da sociedade civil a defesa de formas públicas de apresentação de demandas e negociação com o Estado, o que resultou em mudanças substanciais no relacionamento entre cidadãos e o governo (AVRITZER, 2002a). De acordo com Dagnino (2002), estas transformações desembocaram em novas relações – do antagonismo e confronto marcantes no período de resistência contra a ditadura – para uma postura de negociação, dos que apostam na possibilidade de uma atuação conjunta, expressa paradigmaticamente na bandeira da “participação da sociedade civil”. Atesta tal fenômeno:

[...] a emergência de experiências de construção de espaços públicos, tanto daqueles que visam promover o debate amplo no interior da sociedade civil sobre temas/interesses até então excluídos da agenda pública, como daqueles que se constituem como espaços de ampliação e democratização da gestão estatal. Estamos

aqui nos referindo à implementação [...] dos vários conselhos, fóruns, câmaras setoriais, orçamentos participativos, etc. (DAGNINO, 2002, p. 10).

Estes encontros entre governo e cidadãos podem ser de natureza menos ou mais formalizada, como ambientes de relações estruturadas a partir dos próprios públicos, para exercer pressão e monitoramento sobre a atuação da administração, espaços com funções consultivas, informativas, educativas ou deliberativas a respeito de políticas públicas, encontros pontuais para execução dessas políticas e etc. Essas “experiências poderiam constituir espaços de construção de uma dimensão propriamente *pública* na sociedade brasileira.” (DAGNINO, 2002, p. 12. *grifo da autora*).

Embora este esforço para a construção de *espaços públicos* e de uma dimensão *pública* para estas instâncias participativas seja fundamental para a democracia, percebe-se que a dinâmica deste processo, do ponto de vista da publicidade, é pouco explorada em estudos. (DAGNINO, 2002. *grifos da autora*).

## **1.2 Uma instância participativa pública na periferia da cidade**

Longe dos holofotes da mídia, grupos de cidadãos interessados em reivindicar direitos se reúnem, periodicamente, com o poder público em arenas de diferentes naturezas não só em Belo Horizonte, mas no Brasil inteiro. Nestes canais, diversas questões de interesse público são levantadas e passam a circular na rede de comunicação pública, produzindo implicações diversas como a realização de demandas ao poder público por meio de seus canais de relacionamento, conversações políticas, e debates em diversas esferas, etc.

Consideramos importante olhar criticamente para estas interações comunicativas que compõem a periferia do sistema político e são responsáveis pela formação da vontade e da opinião pública, e que influenciam os centros de tomadas de decisão (HABERMAS, 1997). Por isso, buscamos a partir desta pesquisa aprofundar o conhecimento sobre as lógicas que permitem a circulação na rede de comunicação pública das questões emergentes nestas arenas, especialmente preocupados com o protagonismo dos públicos no processo.

Neste sentido, conhecer uma instância participativa que funciona em Belo Horizonte desde a década de 1990, apenas depois de duas décadas de sua existência, nos intrigou profundamente. Um primeiro contato com a Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo veio a partir da dissertação de Pimenta (2015), que tratou dos desenhos institucionais de relacionamento do poder público com as comunidades a partir da Secretaria de Gestão Compartilhada.

Ao realizar uma pesquisa exploratória sobre a Comforça de Venda Nova – região periférica de Belo Horizonte – durante o primeiro semestre de 2016, por meio de observações sistemáticas e monitoramento das notícias publicadas em meios digitais da imprensa e da Prefeitura<sup>1</sup>, constatamos que pouco se trata deste canal, e das questões ali discutidas, em mídias que não sejam os veículos institucionais do próprio poder público. Especificamente no caso estudado, identificou-se apenas uma notícia<sup>2</sup> institucional sobre a primeira reunião do ano do fórum. No entanto, nenhum dos assuntos específicos levantados no encontro foi abordado no texto, o que ressaltou a falta de divulgação do fórum e de suas questões no ambiente midiático.

Paralelo a isso, recebemos o convite de um líder comunitário para contribuir com o Orçamento Participativo, participando da reunião da Comforça de Venda Nova. Isso nos levou a conhecer este fórum onde a Prefeitura de BH presta contas sobre o avanço do programa para comunidades da periferia da cidade. Para a nossa surpresa, ao participar pela primeira vez, encontramos um público relativamente grande, com mais de 50 pessoas que preenchiam quase todos os lugares da sala da Regional onde o fórum mensal acontece. O fato de ter pessoas ali que acompanhavam a instância desde o início da Comforça nos deixou ainda mais admirados com o engajamento de longo prazo deste público de Venda Nova com o processo de *accountability* do OP.

Tudo isso nos levou a deter o olhar sobre a comunicação pública que se dá em torno das questões levantadas nos fóruns da Comforça de Venda Nova para além do ambiente midiático. Afinal, estávamos diante de uma instância participativa que atua ativamente na periferia da cidade e cuja dimensão pública apontava ser construída muito mais pela dinâmica de vinculação dos públicos com a arena do que pela visibilidade midiática conferida a ela. Para compreender, portanto, como as condições de publicidade deste fórum se constituem, é preciso conhecer melhor o contexto sócio-histórico do caso.

### 1.2.1 Venda Nova e as raízes da organização comunitária

Belo Horizonte vivenciou a forte interferência dos atores autoritários na vida cotidiana da população de baixa renda durante a ditadura militar (AVRITZER, 2002b). A primeira cidade planejada do Brasil foi fundada na última década do século XIX e não foi capaz de comportar

---

<sup>1</sup> O monitoramento das notícias em meio digital foi feito a partir do clipping disponibilizado pela Prefeitura de Belo Horizonte e de buscas pelo Google com os termos “Comforça” e “Venda Nova”.

<sup>2</sup> Conforme se vê no Portal da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, acessado em 22/07/2016, pelo endereço: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/noticia.do?evento=portlet&pAc=not&idConteudo=227521&&pIdPlc=&ap=salanoticias>>.

o deslocamento da população de baixa renda do campo para a cidade. Em 1960, já existiam setenta favelas na cidade. No período, a população foi multiplicada em quase cinco vezes e grande parte das favelas foi removida para a periferia da cidade.

Nesse contexto, a região de Venda Nova, que antigamente era um distrito, teve sua ocupação iniciada com o papel de cidade-dormitório, aquém das fronteiras da primeira capital planejada do país, acolhendo grande parte da população que se deslocava durante o dia para trabalhar no Centro. O histórico de subalternidade dessa região periférica é marcado pela negligência da atenção governamental no que se refere a investimentos públicos.

A partir da década de 1970, entretanto, houve uma ampliação considerável na organização da população de baixa renda de Belo Horizonte, com a constituição de associações comunitárias autônomas em relação ao governo. Elas reivindicavam a legalização das áreas urbanas ocupadas, a melhoria da infraestrutura e da qualidade dos serviços de saúde e educação. Tal processo levou à intensificação do associativismo comunitário. Em BH, o número de associações comunitárias existentes na cidade passa de 71 para 534 nesse período (AVRITZER, 2002b).

### 1.2.2 Orçamento Participativo em BH e o surgimento da Comforça

Após a redemocratização do Brasil, o Partido dos Trabalhadores venceu as eleições para a Prefeitura de Belo Horizonte, em 1992 e, a partir de 1993, a administração introduziu o Orçamento Participativo na cidade (AVRITZER, 2002b). Os movimentos populares tiveram papel importante para a consolidação desse tipo de política pública, sobretudo pelo poder de mobilização e representação advindo do associativismo urbano presente no município (JESUS, 2004).

O Orçamento Participativo entendido de modo geral atualmente conta com experiências em todos os cinco continentes. A iniciativa gestada no Brasil, na cidade de Porto Alegre, ganhou feições diferentes nas várias sociedades, culturas e sistemas políticos, inclusive em regimes não democráticos. Nos diferentes contextos, seu objetivo varia entre fortalecer a sociedade civil, combater a corrupção ou introduzir alguma forma de abertura em estruturas muito fechadas (SINTOMER *et al.*, 2012).

A Comforça surge, então, nesse momento já adiantado de experiências participativas, como um fórum diferenciado que se destaca por sua finalidade exclusiva na *accountability* das ações governamentais. A sigla Comforça significa Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo justamente porque entre as funções desse

grupo institucionalizado destacam-se o acompanhamento e a fiscalização dos recursos e do processo de implantação das obras do programa.

### 1.2.3 Peculiaridades dos fóruns de *accountability* da Comforça de Venda Nova

Instituída pela Prefeitura, a Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo reúne, periodicamente, grupos de cidadãos em âmbito regional para monitorar a realização das ações do programa em nome da população belorizontina. O tema contencioso que está em jogo na *accountability* promovida na Comforça é a aplicação do orçamento destinado à implantação de obras para o desenvolvimento urbano e social do município de Belo Horizonte.

Isso ocorre por meio desta instância participativa que funciona nos moldes de fóruns, nos quais há um momento para o poder público prestar contas da situação das obras a esses grupos, e outro para que os representantes locais se manifestem. Geralmente, o segundo momento é fértil em levantar questões de interesse público.

Os fóruns periódicos da Comforça são oferecidos pela Prefeitura aos cidadãos belorizontinos como uma possibilidade institucionalizada de avaliar a implantação do programa na cidade. É uma forma de controle social, porém, moderada e supervisionada pelo poder público. A proposta é reunir as Comissões regularmente para proceder à fiscalização das ações do OP, a fim de garantir que o ponto de vista de toda a cidade seja representado e considerado pela administração pública municipal. Para administrar este tipo de instância participativa, a Prefeitura optou por segmentar a cidade em Regionais e realizar processos de *accountability* independentes<sup>3</sup>. A manutenção de um espaço de interlocução como os encontros da Comforça é justificada pela Prefeitura de BH sob o argumento de uma gestão compartilhada (teoricamente com as esferas populares), numa comunicação pública que busca priorizar áreas e grupos excluídos. Porém, diante do contexto apresentado, não se pode perder de vista a necessidade de estratégias de relacionamento do governo com um público com potencial mobilizador tão forte quanto o das lideranças comunitárias espalhadas pelas zonas periféricas da cidade.

Claramente, a opção da Prefeitura por este tipo de canal de *accountability* é uma estratégia planejada que traz consequências para o relacionamento com os públicos. Ana Lukower (2003), ao tratar do processo de protocolo e cerimonial, que são utilizados pelo

---

<sup>3</sup> As nove Regionais Administrativas de Belo Horizonte são: Barreiro, Centro-Sul, Leste, Nordeste, Noroeste, Norte, Oeste, Pampulha e Venda Nova, conforme ilustrado no Anexo E.

governo inclusive nestes espaços, afirma que nada é estabelecido aleatoriamente e “a maior parte das regras e ritos têm um porquê” (LUKOWER, 2003, p.10). Corrobora esta ideia de escolha estratégica a perspectiva de Pimenta (2015), que analisou os desenhos institucionais criados a partir da introdução da Secretaria de Gestão Compartilhada, em 2011, na Prefeitura de Belo Horizonte. Para ela, estes arranjos institucionais não são construídos ingenuamente, porque delimitam uma dinâmica que interfere nas possibilidades de atuação dos públicos. Cada dimensão destes desenhos institucionais tem o objetivo de:

“[...] formatar uma especificidade de comunicação e participação para aquele canal, seja par dizer que possibilitam uma interlocução entre Estado e cidadãos tendo em vista o controle social ou para efetivamente gerar uma interação qualificada [...]” (PIMENTA, 2015, p. 29).

De fato, a principal forma de *accountability* do Orçamento Participativo para lideranças comunitárias poderia ocorrer a partir de outros canais. No entanto, para concretizar este processo, a Prefeitura optou por realizar fóruns periódicos: (a) abertos ao público; (b) que proporcionam interações face a face entre poder público e cidadãos em público; (c) e que não atraem atenção da mídia. Todas estas variáveis trazem implicações para as condições de publicidade da instância e das questões ali levantadas.

Elegemos para a pesquisa a Comforça de Venda Nova, uma das nove Regionais, que tem mais destaque em Belo Horizonte por seu já mencionado histórico de organização comunitária (WAMPLER; AVRITZER, 2004). A região figura como um *locus* privilegiado para investigar nuances das condições de publicidade e da influência dos públicos neste processo por seu histórico de luta comunitária para a conquista de direitos básicos.

Consideramos a Comforça como fórum de *accountability* porque este processo constitui a especificidade mesma da instância participativa. Nessa arena avaliativa, a relação entre poder público e cidadãos decorre da *accountability* do OP. Assim, gestores públicos periodicamente fazem o repasse do andamento dos empreendimentos eleitos pelo programa para a população, distribuída em nove Regionais. Nestas ocasiões, os públicos participantes podem questionar, esclarecer, sugerir, criticar, parabenizar, reclamar etc. Além disso, legalmente, os membros da Comforça possuem a prerrogativa de supervisionar de perto os processos de licitação e de implantação das obras.

Ao investigar a existência de instâncias participativas com finalidade exclusiva para *accountability* como a Comforça, não constatamos iniciativas parecidas. Em outras cidades brasileiras, a prestação de contas do Orçamento Participativo é realizada em espaços que

desempenham também outras funções. Em Porto Alegre, por exemplo, exerce esse papel o Conselho do Orçamento Participativo – COP-POA –órgão competente também para debater e aprovar o orçamento, rever a proposta final elaborada pela Prefeitura e discutir os critérios técnicos que inviabilizam a sua execução. Por sua vez, o propósito da Comforça de BH é essencialmente avaliativo, na medida em que investe os membros da Comissão como responsáveis por acompanhar e fiscalizar o cronograma dos empreendimentos aprovados, os gastos, a execução orçamentária e a prestação de contas (BELO HORIZONTE, 2014).

## 2. COMUNICAÇÃO PÚBLICA, CONDIÇÕES DE PUBLICIDADE E ACCOUNTABILITY.

Tratar de *accountability* no contexto de organizações públicas nos leva a pensar: (a) num processo que deve ocorrer publicamente; (b) que se materializa a partir da comunicação pública; (c) e que depende da publicidade para ser bem sucedido. No entanto, ao confrontar estas premissas com o caso empírico da Comforça de Venda Nova, somos levados a nos questionar sobre que tipo de publicidade e de dimensão pública deve envolver a *accountability* no quadro das interações entre poder público e cidadãos.

### 2.1 *Accountability* do poder público

O significado e o escopo da *accountability* são múltiplos e se estendem em diversas direções. O termo comumente é utilizado como sinônimo de responsabilização, responsividade, obrigação, dever, transparência, controle, prestação de contas (MULGAN, 2000). Além disso, a noção de *accountability* é incorporada de modo distinto no campo organizacional, seja no primeiro, no segundo ou no terceiro setor. Nesta pesquisa, interessa particularmente sua aplicação na comunicação pública que ocorre entre o poder público e os cidadãos. Por isso, nossa apreensão buscou aproximar o conceito, normalmente aplicado ao campo da administração pública, com o fenômeno empírico estudado.

No Brasil, o termo *accountability* tem sido largamente utilizado, sobretudo após a redemocratização da década de 1980, quando a volta do regime democrático traz à tona o papel do cidadão na busca pela responsabilização dos governantes. A palavra ainda não encontra tradução precisa para o português e alguns autores sustentam que tal intraduzibilidade reflete a falta de condições democráticas na cultura política do país (CAMPOS, 1990; CORBARI, 2014).

Na literatura da administração pública, encontramos a classificação de três tipos diferentes de *accountability*: horizontal, vertical, e societal (ou social). Segundo O'Donnell (1998), a *accountability* horizontal é aquela que ocorre entre os três poderes considerados iguais – o Legislativo, o Executivo e o Judiciário – ou entre os órgãos ditos autônomos como as agências estatais de fiscalização. A horizontalidade estaria, portanto, na equivalência de poderes hierárquicos entre as instâncias. Essa vertente abrange desde ações rotineiras dos servidores até a sanção de ações do governo que sejam julgadas como delituosas. Os principais mecanismos de *accountability* horizontal são o sistema de freios e contrapesos estabelecidos na Constituição

Federal de 1988, bem como a atuação do Ministério Público, dos Tribunais de Contas, das controladorias, das ouvidorias, das agências fiscalizadoras e dos partidos políticos (PALUDO, 2010). É notável na *accountability* horizontal que as relações ocorrem entre diferentes organizações públicas.

Já a *accountability* vertical se diferencia porque, segundo O'Donnell (1998), estabelece relações entre os cidadãos, por ação individual ou coletiva, e os agentes que ocupam posições em organizações do governo. Para Ana Mota (2006), trata-se dos mecanismos institucionais que permitem aos públicos exigir a prestação de contas dos agentes governamentais. A verticalidade viria da assimetria dos poderes entre as duas esferas. O principal instrumento desse tipo de *accountability* é a eleição, além do plebiscito, do referendo e da ação popular. Note-se que o relacionamento entre o poder público e os cidadãos na *accountability* vertical se dá por meio de mecanismos controlados pelo governo.

Por sua vez, o terceiro tipo de *accountability* conhecido como societal ou social também define uma relação entre os cidadãos e o governo, mas de forma distinta do tipo anterior. De acordo com Paludo (2010), ela se realiza por meio de entidades sociais – por exemplo, organizações não governamentais (ONGs), associações, sindicatos, movimentos e até mesmo a mídia – que exercem a função de investigar e cobrar a responsabilização governamental por atos ou por abusos cometidos. Smulovitz e Peruzzotti (2000) diferenciam o funcionamento desse tipo de *accountability* como um mecanismo de controle não eleitoral, que lança mão não só de instrumentos institucionais, mas também daqueles não institucionais para expor falhas do governo, incluir novas questões na agenda pública ou influenciar as decisões políticas.

Cada um desses três tipos de *accountability* faz parte de distintas expressões de comunicação pública entre governo e sociedade no contexto democrático brasileiro. Do ponto de vista das interações fomentadas, a *accountability* horizontal promove uma relação indireta com a sociedade, mediada por instâncias do poder público que representam os cidadãos. Por outro lado, a *accountability* vertical e a societal ocorrem por meio de um relacionamento mais direto. Já no que se refere à institucionalidade das relações, enquanto a *accountability* horizontal e vertical lançam mão de canais mais formais, o tipo societal admite outros modos de interação para tornar o governo *accountable* aos públicos.

Como princípio, a *accountability* está ligada à legitimidade das organizações, seja de qual natureza for. No setor privado, por exemplo, a noção tem sido invocada para obter legitimação no relacionamento com os *stakeholders*<sup>4</sup>. Da mesma forma, no âmbito das

---

<sup>4</sup> Públicos de interesse de uma organização privada.

organizações não governamentais (ONGs) e de outros coletivos menos institucionalizados da sociedade civil, mecanismos de *accountability* também são empregados para alcançar legitimidade perante os públicos. Mas é no domínio das relações das organizações públicas com os cidadãos, dentro desta faceta da comunicação pública que nos interessa especialmente, que a *accountability* assume um peso maior por remeter a valores democráticos.

Observa-se que a política tem ampliado as fronteiras na direção da participação, tornando-se mais plural e dependente de negociações informais e deliberações para gerar legitimação (GARCÊZ, 2015). A ideia é que os governantes, eleitos para representar os cidadãos, tenham condições de incorporar perspectivas e interesses de atores e grupos que atuam no cotidiano da esfera política. Para Filgueiras (2011), a essência da *accountability* diz da autoridade e da legitimidade do poder público. Na mesma linha, Maia (2004) argumenta que a *accountability* no contexto democrático implica direitos de autoridade através da interação e da troca social:

Diz respeito ao requisito para que representantes, na disposição de seus poderes e deveres, respondam aos representados, deem respostas às críticas ou demandas a eles dirigidas, e aceitem (alguma) responsabilidade por falhas ou falta de competência. Aquele que demanda *accountability*, por um lado, exige respostas e justificações, enquanto aquele que se mantém *accountable*, por outro lado, aceita responsabilidades e dá explicações. (MAIA, 2004, p. 552).

Percebe-se que no escopo das interações observadas nesta investigação, que buscam a legitimação política diante dos públicos, as relações estabelecidas pelo processo de *accountability* assumem forte caráter de responsividade. Segundo Mulgan (2000), o imperativo democrático faz com que os agentes públicos tenham o dever de responder às demandas de outros atores do sistema político e do público mais amplo. Trata-se tanto de uma responsividade indireta, por meio dos representantes, quanto direta aos representados.

Do ponto de vista conceitual, embora a noção de *accountability* seja ampla e passível de aplicação em diferentes contextos, é possível expressar de forma simples a ideia central que carrega. A definição resumida de Power (1997) designa a *accountability* como “a obrigação de uma parte (o *agent* ou agente) prestar contas de seus atos a outra parte (o *principal* ou constituinte)”<sup>5</sup>. Na mesma perspectiva, O’Donnell define a *accountability* como “a obrigação que alguém – ou uma instituição – tem de prestar contas de seus atos a outros” (O’DONNELL, 1998, p. 47).

---

<sup>5</sup> “The requirement for one party (the agent) to give an account of his actions to another party (the principal).” (POWER, 1997, p. 5). Tradução nossa.

Um primeiro ponto que pode ser enfatizado a partir destas definições é a tensão que atravessa o processo de *accountability*. No caso das relações desencadeadas entre o poder público e os cidadãos, aquele tem obrigação de ofertar e estes têm o direito de demandar *accountability*. Contudo, em diferentes situações, o equilíbrio entre oferta e demanda de *accountability* pode variar, apresentando excedentes ou déficits em ambos os lados. Eventualmente, os públicos pode cobrar *accountability* para além do que a administração está disposta a fornecer. Da mesma forma, o poder público ofertar mais *accountability* do que os cidadãos estão dispostos a avaliar.

Outro ponto evidenciado a partir de tais acepções do termo é que a *accountability* está intrinsecamente ligada à lógica da delegação. É o fato de uma parte delegar a outra a função de agir em nome dela que desencadeia a necessidade de que esta seja *accountable* àquela. Esta lógica aplicada a organizações públicas no contexto de democracia representativa implica necessariamente em uma dimensão também pública do processo de *accountability*. Afinal, a delegação de poder aos representantes requer este compromisso de responsividade a todos os cidadãos representados. Na medida em que as organizações públicas agem em função de toda uma coletividade, a *accountability* que permeia estes fenômenos políticos necessariamente apela para um caráter público mais abrangente. É por isso que a problematização da *accountability* neste contexto convoca uma reflexão sobre a comunicação pública e a publicidade envolvida em seus processos.

A *accountability* que ocorre no escopo de atividades do poder público é fortemente marcada por esta dimensão pública decorrente da delegação de poder de uma parte a outra. As organizações e agentes públicos, investidos enquanto representantes da sociedade, devem prestar contas de suas ações publicamente a toda a coletividade concernida. Dito de outra maneira, eles devem dar satisfação pública pelas consequências das ações realizadas em nome do bem comum.

Do ponto de vista da democracia deliberativa (HABERMAS, 1997), o conceito de publicidade é tomado como um princípio normativo forte por sua importância entre as condições para que haja a participação e deliberação entre os sujeitos. Dessa forma, a publicidade é um elemento fundamental para que os cidadãos possam acompanhar e controlar em alguma medida a atuação do poder público. Ela exerce um papel regulador sobre uma série de relações políticas, inclusive as decorrentes do processo de *accountability*. De acordo com Gomes *et al.* (2015), a publicidade enquanto princípio pode ser considerada tanto como um experimento moral quanto um constrangimento para evitar que o poder político beneficie agentes públicos em detrimento do interesse geral. Para os autores, a publicidade é um sistema

de interface entre poder público e cidadãos importante para a *accountability* porque favorece a responsabilização; valoriza a opinião e a vontade dos cidadãos; e dá meio e oportunidades para o poder público considerar a opinião pública sobre fatos.

Do ponto de vista do processo de *accountability*, a exposição das ações desempenhadas por agentes e organizações públicas permite desencadear um processo de avaliação e crítica por parte dos públicos afetados por tais ações que de outra forma não seria possível. No caso da Comforça, de Venda Nova, as ações são apresentadas publicamente no fórum mensal. A Prefeitura organiza os dados e divulga, por meio de documentos e de apresentação verbal, o andamento do OP na Regional. Então, os participantes têm a oportunidade de conversar com os agentes públicos imediatamente para questionar, sugerir, reclamar, elogiar, esclarecer dúvidas. Em outros canais de *accountability*, como é o caso de ouvidorias, por exemplo, para obter um retorno do poder público, o cidadão pode esperar muito mais tempo.

Por outro lado, a publicidade também faz com que os agentes e organizações públicas levem em conta a percepção dos públicos na condução das suas atividades. Na Comforça de Venda Nova, o fato de ser confrontado regularmente com os delegados constrange os agentes públicos a buscar respostas e atender às demandas de maneira mais ágil possível.

### 2.1.1 Comunicação pública e *accountability*

Para compreender as lógicas que a publicidade assume em processos de *accountability*, é importante pensá-la como parte do quadro mais amplo de comunicação pública no qual está inserida. Para Esteves (2011), a comunicação pública é considerada toda a comunicação voltada para a opinião pública que se dá no espaço público. A concepção do autor é abrangente porque, para além da comunicação governamental ou política – restritas a interações que envolvem o poder público – traz uma abordagem teórica que estrutura a comunicação de toda a sociedade.

Essa perspectiva sociológica da comunicação pública é interessante quando se pretende estudar as possibilidades de atuação dos públicos, porque desloca a centralidade do olhar das organizações públicas e da mídia para enxergar atores e suas respectivas práticas comunicativas que estão à margem dos mecanismos hegemônicos de comunicação. Assim, abre-se espaço para compreender o papel de formas de sociabilidade mais miúdas praticadas pelos públicos e que normalmente são ignoradas quando se aborda a publicidade no contexto do poder público. Ela permite vislumbrar que as condições de publicidade não necessariamente passam pelo uso de canais que dão visibilidade midiática em larga escala.

Na esteira de uma visão ampla que não se limita à comunicação dos governos, a noção de comunicação pública de Weber (2007) contribui para compreender a maneira pela qual as condições de publicidade se materializam. A autora entende a comunicação pública como aquela constituída em torno de temas de interesse público e organizada em forma de redes que permitem debater e repercutir estes temas, sem controle direto. O conceito não pode ser delimitado a partir de legislação ou estrutura, mas se configura numa matriz de circulação de temas essenciais à sociedade, ao Estado e à política a partir de sistemas de comunicação constituídos como redes. Entre as diversas redes de comunicação encontradas na democracia, destacam-se a social, a religiosa, a científica, a mercadológica, a política, entre outros (WEBER, 2007). Assim, reforça esta ideia de que a mídia é apenas um dos sistemas que compõem a comunicação pública e que, não necessariamente, é o principal deles.

Nesta perspectiva, o Orçamento Participativo – e conseqüentemente a Comforça – está situado na interface das redes de comunicação governamental e de comunicação social. Segundo Weber (2007), enquanto a governamental se caracteriza como uma das maiores redes de comunicação do país, gerada por instituições que possuem em sua gênese o poder público por delegação, a comunicação social possui os sistemas mais importantes para que a sociedade se faça ouvir, embora tenha a menor capacidade estrutural de se comunicar. No caso do OP de Porto Alegre, por exemplo, a autora ressalta que apesar de o programa ser muito importante para a cidade, tinha estruturas próprias de comunicação afastadas das mídias e não chegava a ser editado pelos meios de comunicação.

Por meio da comunicação pública, o governo encontra formas de operacionalizar a *accountability* nos diversos fenômenos políticos que fazem parte da democracia representativa brasileira. Embora o conceito de comunicação pública seja utilizado a partir de diversas acepções, às vezes conflitantes, de acordo com Brandão (2007) o panorama no Brasil de um modo geral está ligado à instauração de um processo comunicativo entre Estado, governo e sociedade para informar e contribuir para a cidadania. A autora identifica no cenário mais recente, inclusive, a tendência de utilizar a terminologia comunicação pública para tratar de antigas práticas governamentais na tentativa de identificá-las como mais democráticas.

Esta busca por legitimidade faz parte do movimento de reforma da administração pública no Brasil. Segundo Rolando (2011), na terceira era da comunicação pública, organizações públicas e privadas admitem atuar num território comum – o da utilidade pública – que contém alguns traços de complementaridade. Nesta fase, o poder público passa considerar a responsabilidade social, oferecendo a entrada de muitos outros sujeitos na gestão pública e assegurando, em contrapartida, uma parcela de decisão conjunta com outros públicos, ainda

que esta abertura se configure mais como estratégia para alcançar credibilidade perante a opinião pública do que para incluir os cidadãos.

No mesmo sentido, Novelli (2011) argumenta que entre as mudanças que ocorreram na reforma estatal, a administração pública passou a se orientar para os cidadãos, e não mais apenas para o consumidor de serviços públicos. Em termos operacionais, acrescentou-se à preocupação com a qualidade do serviço a dimensão ativa da cidadania ligada à participação e partilha do poder entre a administração e os públicos. Para a autora, neste movimento, foram valorizados aspectos relacionados ao bem-estar da sociedade, incluindo o desenvolvimento de mecanismos de *accountability*.

No entanto, esta mudança de orientação que agrega novos mecanismos de *accountability* e prestação de contas na comunicação de organizações públicas com a sociedade não escapa das estratégias e interesses dos atores políticos. Para Weber e Carnielli (2016), a comunicação pública ligada a instituições governamentais é perpassada pelo “paradoxo da visibilidade” (WEBER, 2012), que consiste no embate entre a necessidade de tornar os discursos e ações da organização pública visíveis e a busca de promover a imagem pública dos atores políticos. Estes dois objetivos evidenciam o contraste entre o interesse público, ligado às práticas da instituição governamental, e do interesse privado, relacionado aos atores e discursos políticos que aproveitam os mecanismos de publicidade da administração para se autopromoverem.

### 2.1.2 Avaliação participativa e *accountability*

Se a ideia de uma democracia participativa é a gestão conjunta dos negócios públicos entre Estado e sociedade, é de se esperar que, assim como o governo intervém em todas as etapas, os cidadãos também participem desde a concepção até a avaliação das ações governamentais. Mas para que isso aconteça, é necessária uma mudança no padrão de comunicação da administração com os públicos, estabelecendo canais de comunicação que favoreçam esse relacionamento (HENRIQUES, 2010).

Ao investigar o relacionamento entre cidadãos e agentes governamentais (no caso, a polícia militar), constata-se que “a qualidade de participação nesses fóruns é um ponto controverso e conflitante, sobretudo, quanto à expectativa de deliberação conjunta entre atores que participam dessas instâncias formais” (HENRIQUES, 2010, p. 124). O governo encontra uma série de desafios para se relacionar com os cidadãos, por exemplo, a dificuldade dos órgãos públicos em dividir autoridade e compartilhar as responsabilidades com os cidadãos. Além

disso, o desgaste da imagem pública da administração é frequentemente associado às condutas de corrupção, à morosidade e à ineficiência. Para Henriques (2010), tais problemas interferem nas expectativas de relacionamento com os públicos, provocando, entre outras atitudes, a desconfiança e a suspeita em relação ao poder público.

Apesar de tantas experiências participativas no Brasil, o que se observa, tanto na prática quanto na teoria, é que a maior parte das iniciativas incide sobre as etapas de decisão e construção das políticas públicas e dos programas governamentais, em detrimento da fase de avaliação, que está mais relacionada aos processos de *accountability*. Mas para que haja essa participação completa, é necessário que haja na comunicação do governo a abertura para a inclusão da população não só na tomada de decisões, mas também na execução e na avaliação das ações, o que completa um ciclo referente ao controle social.

De acordo com Cunha (2006), a avaliação é um instrumento para aprimorar o gasto público, a qualidade da gestão e a efetividade da ação do governo, além de contribuir para divulgar suas realizações. Segundo a autora, a avaliação tem tanto um caráter de mensuração objetiva de resultados, quanto um aspecto qualitativo que a constitui como “um julgamento sobre o valor das intervenções governamentais por parte dos avaliadores internos ou externos, bem como por parte dos usuários ou beneficiários” (CUNHA, 2006, p. 1). Embora uma avaliação participativa, que prevê a inserção dos beneficiários em todas as etapas – planejamento, programação, execução e avaliação – seja um procedimento essencial para a cidadania e a democracia, Fagundes e Moura (2009) enfatizam que ainda há muito para aprimorar no que diz respeito a esse tipo de avaliação:

Em geral, a participação da população restringe-se apenas ao período eleitoral, em que elege as propostas políticas, não se dando no sentido de efetivamente avaliar a sua implantação e implementação na realidade. Ou seja, não há uma avaliação participativa e social por parte da totalidade da população, de como os programas estão melhorando ou superando as vulnerabilidades por ela própria sentida. (FAGUNDES, MOURA, p. 96, 2009).

No Orçamento Participativo de Belo Horizonte, a organização de um espaço exclusivo para a *accountability* chama a atenção para a prática da avaliação participativa. A Comforça convoca os cidadãos para intervir não só na decisão das prioridades orçamentárias da sua região pelo OP, mas também da etapa de avaliação da implantação do programa.

Há uma variedade de formatos de instâncias participativas que exercem a *accountability* entre suas atribuições. Fung (2004), ao averiguar o engajamento cívico em oito diferentes fóruns (educativos, deliberativos, consultivos etc.) identifica como contribuição desses

formatos institucionais a capacidade de aumentar a *accountability*. Afinal, permitem aos cidadãos examinar coletivamente as ações dos representantes e avaliar a conformidade do comportamento do governo com as expectativas e valores democráticos.

Apesar de se destacar mais em alguns formatos do que em outros, entendemos que toda instância participativa, seja avaliativa ou não, possui, portanto, uma dimensão de *accountability*.

### 2.1.3 *Accountability*, publicidade e transparência.

Os mecanismos de *accountability* de organizações públicas operam a partir de processos de comunicação pública e dependem de determinado regime de publicidade, como já mencionamos. Porém, é importante demarcar claramente a diferença entre a noção de publicidade, adotada nesta pesquisa, e a de propaganda. Segundo Carlomagno (2010), embora as teorias de *accountability* apregoem o direito à informação sobre atos governamentais como fundamental para a democracia, a gestão pública enfrenta a indistinção entre a publicidade estabelecida na Constituição Federal de 1988 e a propaganda de governo. Para o autor, os termos não podem ser utilizados como sinônimos, porque as definições de ambos envolvem contradições. Enquanto o primeiro está ligado à publicização, ou seja, o processo de tornar algo público a fim de favorecer o entendimento coletivo, o segundo divulga as ações do governo a fim de promover também seus realizadores, com um caráter persuasivo.

No Brasil, o princípio da publicidade está alicerçado na finalidade do bem público e prevê a obrigatoriedade de o governo dar publicidade aos atos, contratos ou instrumentos jurídicos, para que todos tenham, pelo menos em potencial, conhecimento do que é feito pelos representantes políticos em nome dos seus representados. Neste sentido, informações de caráter coletivo devem estar disponíveis e devem circular publicamente. Porém, a própria legislação relativiza esta publicidade ao permitir o sigilo em situações que o governo considera pertinente. Esta tensão entre as fronteiras da publicidade e o segredo na gestão pública é um dilema que toca na questão da transparência.

Filgueiras (2011), na busca de um conceito normativo para a *accountability*, afirma que a transparência não se confunde com a publicidade, porque ser transparente se refere simplesmente à disponibilização de informações e processos ligados às políticas públicas, isto é, a dar ou não visibilidade a determinados temas. Por sua vez, a publicidade geralmente demanda a transparência, mas vai além, por ser um princípio que exige que os processos

representativos da democracia sejam organizados em condições equitativas, considerando igualmente os interesses dos diferentes cidadãos<sup>6</sup>.

Consequentemente, o autor advoga contra a transparência e a favor do que denomina como “política de publicidade”. Nesta ótica, apresenta objeções a uma política de transparência total, apesar de admitir os riscos que o segredo pode trazer para a gestão pública. Entre outras razões, justifica esta posição com o argumento de que a abertura de todas as informações sobre as práticas dos agentes públicos: afeta os direitos fundamentais ligados à privacidade; não diferencia a conduta individual da institucional; e não deixa clara a distinção entre uma razão pública e uma razão não pública. Dessa forma, a transparência indistinta das informações do governo fomentaria uma política do escândalo, em que os “aspectos relacionados à vida privada e à reputação dos envolvidos importam mais do que as questões públicas propriamente” (FILGUEIRAS, 2011, p. 79).

Por outro lado, esta política de publicidade fomenta a realização de decisões coletivas balizadas pela razão pública. Para isso, o autor entende que a política da publicidade exige a existência de fóruns onde os sujeitos possam fazer uso público da razão. Além disso, demanda uma esfera pública, onde múltiplos públicos tenham voz, para além dos sistemas hegemônicos de comunicação social. Esta concepção da publicidade atrelada a uma razão pública permitiria uma abordagem mais democrática da *accountability* por possibilitar uma crítica da política no âmbito da esfera pública (FILGUEIRAS, 2011).

Enfim, a perspectiva de publicidade adotada nesta pesquisa está ligada à criação de um caráter público mediante certas condições com o objetivo de promover o entendimento e envolvimento da sociedade nos temas de interesse público. Isto se diferencia enormemente da ideia de propaganda que promove a persuasão a favor de interesses particulares de agentes, partidos ou grupos do governo. Além disso, esta compreensão da publicidade não significa que todo conteúdo sobre o poder público deve ser amplamente divulgado, independente de trazer consequências positivas para a sociedade. Ao contrário, tal princípio de publicidade preza para que as razões sobre matérias de interesse público sejam submetidas ao escrutínio público, mas admite na condução da gestão pública o valor do sigilo em casos específicos em que são necessários para resguardar direitos fundamentais dos cidadãos como a liberdade, a privacidade e a segurança.

---

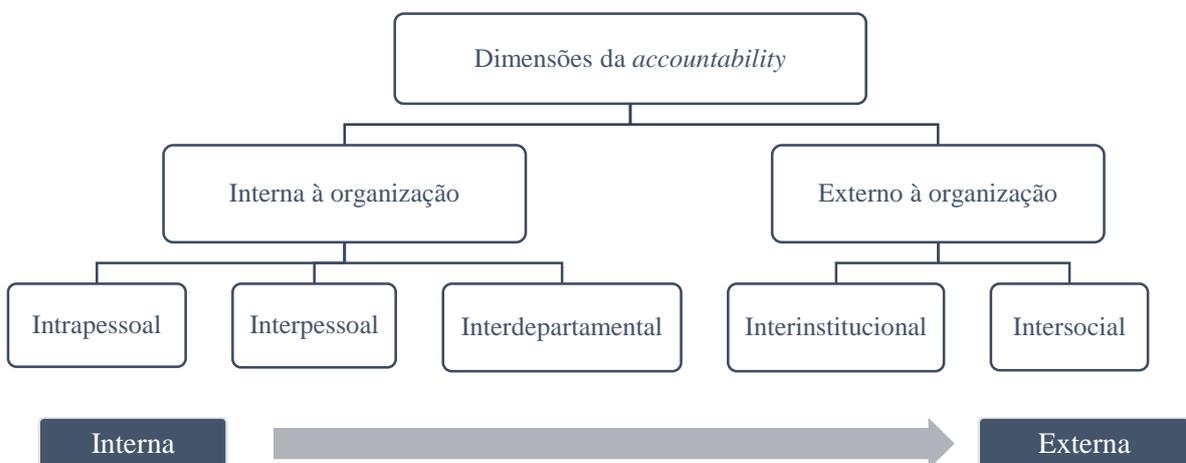
<sup>6</sup> Observadas a pluralidade de interesse e as diferenças de condição social.

## 2.2 Dimensões e canais de *accountability*

Ao tratar da *accountability* aplicada ao governo, Mulgan (1997, 2000) ilumina aspectos relevantes para compreender o processo e a publicidade que o permeia. Um primeiro ponto que o autor levanta sobre a *accountability* é o fato de sua aplicação ocorrer em distintas situações. Ora o uso da *accountability* enfatiza aspectos internos do comportamento dos agentes públicos, ora a ação externa de chamar a ser *accountable*. Ora se volta para o comportamento isolado de agentes públicos, ora para a atuação de organizações como um todo. Ora com o significado de ser responsivo aos públicos, ora com o significado de responsabilidade, controle ou sanção.

Com tais distinções em mente, a concepção proposta por Mulgan (1997, 2000) permite sistematizar várias dimensões de atuação da *accountability* no âmbito governamental. Estas dimensões variam desde um nível mais interno até um nível mais externo de relação de *accountability*, conforme Figura 1:

**Figura 1: Dimensões da *accountability***



Fonte: Elaborada pela autora.

Dentro de uma mesma organização pública, é possível identificar três diferentes dimensões da *accountability*. A dimensão mais interna é a que denominamos intrapessoal, que trata da prestação de contas do agente público à sua própria consciência. Com um caráter mais psicológico ligado à ética e à moral profissional, diz respeito à conformidade da atuação do agente público enquanto profissional investido a serviço do bem comum. De acordo com Mulgan (2000), esta dimensão interna da *accountability* também é variavelmente descrita, no todo ou em parte, como profissional, pessoal, interior ou subjetiva.

Ainda dentro de uma organização pública, mas de uma perspectiva mais coletiva, por sua vez, a *accountability* também pode ser compreendida por um viés ligado à hierarquia da estrutura organizacional, que estabelece uma relação entre superior e subordinado. Neste escopo, a segunda dimensão que nomeamos como interpessoal está ligada à posição hierárquica ocupada pelos agentes públicos, por exemplo, a subordinação entre um gerente e um analista de um mesmo departamento. Enquanto superior, o gerente delega funções ao analista que, por sua vez, deve prestar contas das atividades à chefia.

Já terceira dimensão, denominada interdepartamental, diz da relação de um departamento que toma contas de outro. É o caso da área fiscal ou da tesouraria, que procedem à tomada de contas de outras áreas da organização. Estes departamentos que demandam a *accountability* de outros são especializados em avaliar aspectos específicos da atividade organizacional que estão presentes em todas as áreas, como é o caso das questões de contabilidade e patrimônio.

De modo mais amplo, a *accountability* também pode assumir duas dimensões que extrapolam a abrangência da organização. É o que ocorre na quarta dimensão que chamamos de interinstitucional. Ela ocorre entre duas organizações distintas, quando uma delas tem a atribuição de realizar este processo. Neste quadro, se encaixam tanto a atuação órgãos ditos autônomos (agências estatais de fiscalização), como os tribunais de contas ou controladorias, quanto à *accountability* entre os três poderes (o Legislativo, o Executivo e o Judiciário).

E, por fim, há ainda a dimensão que chamamos de intersocial, que ocorre entre o governo e a sociedade, colocando em relação direta os agentes públicos e os cidadãos. Esta dimensão intersocial pode ocorrer a partir de relações entre um agente público e um cidadão isoladamente, como é o caso do atendimento em ouvidorias, ou de encontros que reúnem representantes do governo com públicos menos ou mais organizados da sociedade, em fóruns e instâncias participativas, como é o caso dos fóruns que fazem parte do Orçamento Participativo.

Nesta abordagem, Mulgan (1997) critica a tendência de considerar a *accountability* do governo como um processo singular que pode ser desempenhado por uma agência de modo integral. Para o autor, esta visão restrita desconsidera a complexidade das noções de governo e de público. Afinal, o governo inclui uma imensa variedade de organizações como gabinetes, ministérios, instituições, departamentos, instâncias, corpos legais etc. que interagem entre si e com o público de diversas formas. Similarmente, considera que o público abarca uma gama de indivíduos e grupos com distintos valores e interesses, e que dispõem de diferentes meios institucionais para se relacionar com o governo.

Ao invés disso, Mulgan (1997) defende uma perspectiva sistêmica na qual a *accountability* geral do governo requer vários canais alternativos, ao invés de uma só via. Isto se funda na premissa do autor de que a *accountability* é constituída por diferentes funções e procedimentos desempenhados por estas várias vias que se interceptam e trazem diferentes contribuições para o processo como um todo. Esta compreensão expandida do conceito de *accountability* do poder público aponta para uma espécie de sistema de *accountability* maior formado por uma multiplicidade de canais que atuam de modo complementar, uns em relação aos outros. Estes vários canais possuem níveis de institucionalidade distintos, sendo menos ou mais formais. Em cada canal, prevalecem funções distintas ligadas às facetas que a *accountability* assume no âmbito público, seja a responsividade, o controle social, a avaliação, a responsabilidade, a supervisão civil, a prestação de contas etc. Tudo isto demonstra que um canal de *accountability*, enquanto parte de um sistema mais amplo, possui especificidades, mas também é atravessado pela atividade desempenhada por outros canais. Por isso, o processo de *accountability* de um canal não pode ser compreendido como algo isolado.

Uma primeira implicação desta concepção sistêmica da *accountability* é a ideia de que, em última instância, todas as dimensões de *accountability* possuem um caráter público mais amplo por sua conexão a um sistema maior. Mesmo os mecanismos de *accountability* intrapessoais, interpessoais, interdepartamentais, internos a uma organização pública, são, em certa medida, formas de antecipar o escrutínio do público por meio da percepção dos agentes públicos. Para Mulgan (2000), a ênfase que alguns autores dão no sistema de comunicação aponta para um ingrediente fundamental para o sucesso das estruturas de *accountability*: um livre fluxo de informações apropriadas em fóruns efetivos de discussão e exames cruzados.

Outra implicação desta perspectiva que ressalta a *accountability* como algo sistêmico composto por vários canais e por múltiplas dimensões é a de permitir compreender a diferença de alcance de diferentes processos. Ao analisar um canal de *accountability*, é importante identificar quais dimensões prevalecem no processo para dimensionar o potencial de seu alcance – que pode ser pensado em termos de camadas ou níveis. Por exemplo, na *accountability* entre um gestor e seu subordinado dentro de uma organização pública, sobressai a dimensão interpessoal do processo. Publicamente, este caso alcança um nível ou uma camada baixa, que não ultrapassa o âmbito organizacional. Já a *accountability* de um Presidente para a população, na qual prevalece uma dimensão intersocial, o alcance público pode atingir um nível muito mais elevado, e abrange todo o país. Mas este potencial de alcance das diferentes dimensões de *accountability* depende das condições de publicidade para se concretizar.

A compreensão da diversidade de canais e dimensões de *accountability* aponta para a complexidade de se estudar a publicidade do processo em organizações públicas. Um tipo de governo – em suas várias expressões institucionais – pode utilizar de diversos mecanismos para tornar públicas as suas ações em diversos níveis ou camadas distintos. *Sites* (ou parte dos *sites*) voltados para a transparência, assessorias de imprensa, propagandas (em rádio, TV, mídia impressa, internet etc.), eventos institucionais e instâncias das mais diversas naturezas exemplificam algumas dessas possibilidades para viabilizar processos de *accountability* com distintos níveis de alcance público.

Ademais, estas relações de *accountability* podem ocorrer de forma menos ou mais direta – a partir de interações face a face dos agentes públicos com os públicos – ou indireta, e mediada de alguma maneira. Elas podem se dar a partir de estratégias de comunicação menos ou mais dirigidas – para públicos específicos – ou massivas – voltadas para o público em geral. A linguagem predominante na *accountability* pode remeter mais para o particular ou o geral. O processo pode ocorrer com periodicidade de caráter episódico, regular, ou permanente.

Enfim, todas estas variáveis vão delinear diferentes contornos para um conjunto de condições necessárias para tornar público cada processo de *accountability* promovido. A este conjunto, estamos nomeando como condições de publicidade.

### **2.3 Condições de publicidade e a configuração do caráter público de um objeto**

O princípio da *accountability* requer, “para além da transparência, que as políticas, normas e diretivas postas pelo governo ocorram em condições de publicidade” (FILGUEIRAS, 2011, p. 84). Mas, afinal, o que são estas condições de publicidade?

O termo “condições de publicidade” têm sido recorrente nos trabalhos realizados no âmbito do Grupo de Pesquisa em Comunicação, Mobilização Social e Opinião pública (Mobiliza). Neste contexto, a expressão geralmente é utilizada para tratar de situações de visibilidade que perpassam determinados fenômenos políticos, marcando-os com um caráter público. Normalmente está implícita a ideia de que operar em condições de publicidade é determinante para os diversos processos que envolvem a mobilização social de públicos ou a opinião pública.

Nos estudos realizados no grupo de pesquisa encontramos diferentes argumentos nesse sentido. As condições de publicidade têm sido apontadas como essenciais para construir um sentido público e envolver a sociedade em determinadas causas (BRAGA, 2015; INEZ, 2016, PIMENTA, 2016). Soma-se a isso o papel determinante das condições de publicidade em ações

públicas que demandam a mobilização dos cidadãos, como a supervisão civil e a *accountability* de organizações. (HENRIQUES; CALDEIRA, 2016).

Tudo isto contribui para delimitar como se configuram tais condições. É certo que elas são compostas por um conjunto de fatores que permitem conferir a certo objeto um caráter público. Este objeto que alcança uma condição pública pode ter diversas naturezas. Um tema, um ator, um evento, uma organização ou um público são alguns exemplos de distintos objetos que podem operar segundo distintas condições de publicidade. Porém, independente da natureza, algo em comum que ocorre com as condições de publicidade é o fato de levar as interações que se dão em torno de tal objeto a ultrapassar o patamar dos âmbitos privados para alcançar uma dimensão pública.

Do ponto de vista da comunicação organizacional, as condições de publicidade podem ser associadas à face pública que determinada organização ganha perante a sociedade. Alguns autores empregam a expressão *publicness* de modo que mais se aproxima desta ideia. Bozeman e Bretschneider (1994), por exemplo, assumem um conceito multidimensional de *publicness* que permite desenvolver indicadores do nível do que estamos considerando condições de publicidade das organizações. Para eles, todas as organizações são públicas porque a publicidade (*publicness*) e a privacidade (*privacteness*) não são características inerentes ao *status* legal e formal das organizações, mas estão relacionadas ao grau de influência política e econômica sobre elas. Assim, é possível admitir a existência de organizações privadas que são mais públicas que as governamentais e vice-versa. Este raciocínio também pode ser estendido a outros objetos como eventos, públicos, atores etc.

Para Moulton (2009), o fato de a *publicness* afetar o comportamento organizacional tem a ver com o contexto social mais amplo do qual todas as organizações dependem. Isto remete à importância da dimensão situacional para compreender as “condições de publicidade”. Como a própria expressão ressalta o viés condicional, os fatores que compõem as condições de publicidade estão delimitados por um conjunto de circunstâncias inscritas num contexto temporalmente situado. Consequentemente, uma análise das condições de publicidade fornecerá uma espécie de retrato de como se configuram num dado momento. Além disso, para a autora, o principal elo entre as organizações e seus públicos é o controle social externo que eles exercem sobre elas. Esta constatação reforça a ideia de que a publicidade exerce um papel regulador dos agentes e organizações públicos a partir do constrangimento e do desafio moral que a submetem.

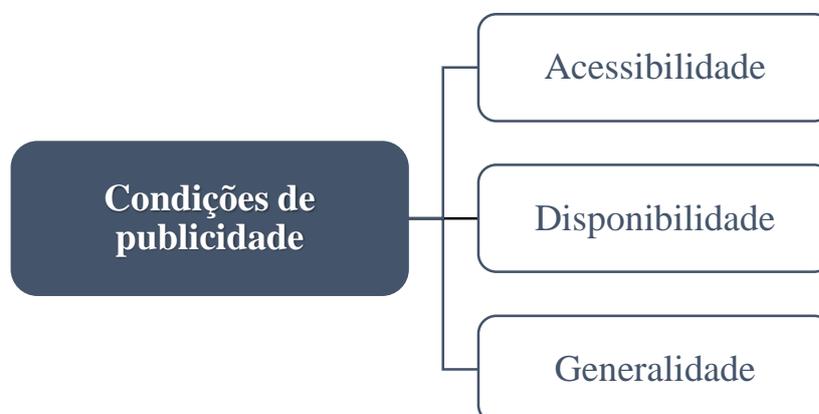
Os mecanismos de comunicação utilizados para dar condições de publicidade ou conferir existência pública a um objeto podem variar em diversos aspectos entre: formais ou

informais; diretos ou mediados; regulares ou esporádicos; planejados ou não planejados; dirigidos, dispersos ou massivos etc. No caso do campo organizacional, esta busca por visibilidade no espaço público envolve organizações com características e nichos de atuação diversos, compostos por atores e públicos reunidos por propósitos distintos e que recorrem a uma variedade de processos comunicativos de modo menos ou mais estratégico. É neste cenário amplo da comunicação pública, composta por um emaranhado de práticas comunicativas que se cruzam entre os vários sistemas de comunicação, formando redes provisórias por onde circulam temas de interesse público, que podemos compreender a dinâmica das condições de publicidade de um objeto em determinado momento.

A Comforça de Venda Nova, por exemplo, é institucionalizada como um fórum público aberto a todos os cidadãos. Por um lado, questões ali geradas são trazidas pelos agentes públicos por meio de documentos e apresentação oral com apoio de projeção multimídia. Por outro, os participantes obtêm informações em campo sobre o avanço das obras e também trazem para o fórum dados sobre as percepções obtidas em suas comunidades. Percebe-se nos fóruns a sobreposição entre as redes de comunicação governamental do Executivo Municipal e a rede de comunicação social. Raramente alguma questão do fórum alcança projeção pública a ponto de ser abordada por algum jornal impresso, televisivo ou radiofônico de Belo Horizonte, chegando à rede de comunicação midiática.

Mas, afinal, se as condições de publicidade se configuram a partir de uma série de variáveis que atuam em conjunto num contexto para conferir um caráter público a um objeto, quais são elas? Consideramos que as condições de publicidade podem ser compreendidas em função de três fatores, como disposto na Figura 2:

**Figura 2: Fatores das condições de publicidade**



**Fonte: Elaborada pela autora.**

Os dois primeiros fatores apresentados no diagrama têm a ver com a abertura para que os públicos possam produzir ou obter informações sobre o objeto. O primeiro fator que constitui as condições de publicidade é a acessibilidade, que diz do acesso dos públicos às atividades, aos processos e aos locais relativos ao objeto. Este fator de acessibilidade é essencial para a produção de dados primários pelos públicos. Afinal, para publicizar determinado objeto – seja ele um questionamento, um ator, uma organização, um evento ou um público – é necessário que todos tenham potencialmente condições para conhecer o que foi realizado, de que forma, quando e em que circunstâncias. Numa escala de acessibilidade, o menor grau é o inacessível enquanto o maior é o acessível para qualquer um.

Németh e Schmidt (2010), ao propor formas de mensurar a *publicness* – publicidade ou dimensão pública – de espaços públicos<sup>7</sup> contribuem para a compreensão do que denominamos como fator acessibilidade. Baseados na premissa de Mandanipour (1999) de que o acesso a um lugar e às atividades desenvolvidas nele é importante para determinar sua dimensão pública, os autores acrescentam em seu modelo o critério de gestão destes espaços públicos. Tal critério se refere à forma como o controle e manutenção do espaço indicam usos, usuários e comportamentos aceitáveis para aquele lugar. Dependendo da forma como se gerencia tal critério, o espaço público tende a ter uma menor ou maior dimensão pública e potencial de inclusão. Trazendo esta lógica para as condições de publicidade, quanto mais acessibilidade é conferida na gestão de um objeto, maior a possibilidade de abertura e de inclusão de públicos.

Por sua vez, o segundo fator que também é importante de ser considerado ao tratar das condições de publicidade é a disponibilidade. Ele diz da forma como as informações previamente produzidas a respeito do objeto estão disponíveis para o uso público. Diferente do fator de acessibilidade que permite a produção de dados primários, na disponibilidade o que está em jogo é dispor de dados secundários, isto é, que compõem um acervo de informações que já existem sobre o objeto. Assim, trata do conteúdo disponível para que qualquer indivíduo ou grupo interessado possa utilizá-lo. Neste fator, é importante considerar a forma como as informações são disponibilizadas. Além disso, o aspecto qualitativo do tipo de informações disponíveis também é relevante para a sua publicização. Ao contrário de dados superficiais, a informação qualificada (HENRIQUES *et al.*, 2004) tem potencial para contribuir para a mudança de valores a respeito de uma questão voltada para o interesse coletivo. Por apresentar um nível de detalhamento maior sobre determinada realidade, com um caráter esclarecedor e pedagógico, as informações qualificadas sobre determinado objeto permitem aos públicos se

---

<sup>7</sup> O termo espaço público é usado pelos autores com o sentido de lugares abertos ao público.

vincular a ele. Numa escala, a disponibilidade máxima é atingida quando as informações estão ao alcance de qualquer um, enquanto a disponibilidade mínima ocorre quando as informações não estão disponíveis para nenhum, ou seja, estão indisponíveis.

Tanto o fator acessibilidade quanto o fator disponibilidade vão ao encontro da filosofia *open data* ou dados abertos, que preconiza o acesso e a disponibilidade de dados para que todos possam utilizar e publicar determinadas informações sem restrição. Segundo definição do *Open Data Handbook* (DIETRICH, 2009), os dados abertos são passíveis de serem utilizados, reutilizados e redistribuídos por qualquer pessoa, com a única exigência de atribuição da fonte e compartilhamento pelas mesmas regras. A ideia de abertura de dados é evitar mecanismos restritivos que possam ser usados para esconder dados (DIETRICH, 2009), prejudicando o direito de liberdade de expressão dos indivíduos, o que está diretamente relacionado às condições de publicidade.

Por sua vez, o terceiro fator é a generalidade que trata da construção discursiva em torno do objeto. Para que um uma questão seja vista como pública, ela deve fazer remissões mais amplas a uma generalidade que afeta a mais pessoas (SILVA, 2013), implicando discursivamente os públicos de forma mais abrangente possível. Este movimento de alçar um problema entendido como questão particular para um patamar de reconhecimento como um problema geral, também conhecido como coletivização (HENRIQUES *et al.*, 2004), é fundamental para conferir a uma causa um caráter público. Do ponto de vista da linguagem, isto incide na constituição de apelos que superem a particularidade para alcançar o maior nível possível de generalidade. O mesmo raciocínio aplicado a uma causa também vale para outros tipos de objetos.

O fator generalidade está relacionado com a capacidade discursiva de implicação de sujeitos e públicos em uma questão, ou seja, de influenciá-los em prol do assunto. Para publicizar uma informação, o sujeito ou grupo precisa se manifestar publicamente sobre o tema. Segundo Dewey (2008), públicos se constituem de sujeitos afetados por alguma ação e suas consequências. Esta experiência de se sentir afetado por uma questão pode se dar a partir de um interesse particular – a um sujeito ou grupo restrito – ou de um interesse geral – a um público mais abrangente. Quanto menor a referência à particularidade e maior a alusão à generalidade, maior a possibilidade de envolver mais sujeitos.

Enfim, consideramos que a compreensão das condições de publicidade devem considerar os três fatores propostos acima – a acessibilidade, a disponibilidade e a generalidade – independente da natureza do objeto estudado. Um público mobilizado para uma passeata pode atuar em condições de publicidade com determinada configuração, tal como a exposição

pública de um ídolo ou uma celebridade está sujeita a condições de publicidade que se constituem de outra maneira. Por outro lado, numa mesma situação, por exemplo, a gestão de crise, uma organização privada age em determinadas condições de publicidade, enquanto para uma organização pública elas se configuram de outra forma.

Apesar de terem sido descritos separadamente, vale enfatizar que os três fatores estão imbricados. A acessibilidade, a disponibilidade e a generalidade condicionam não só a configuração das condições de publicidade como também interferem umas nas outras. Desse modo, as alterações que ocorrem em um dos fatores vão trazer implicações para os demais. Isto fica mais evidente ao proceder à análise de alguns aspectos que se sobrepõem a mais de um fator.

### 3. CONDIÇÕES DE PUBLICIDADE NA COMFORÇA DE VENDA NOVA

Esta pesquisa propõe um estudo de comunicação pública focado na dinâmica das condições de publicidade e na influência dos públicos a partir de uma instância participativa de *accountability*. Pretendemos com este trabalho contribuir para o avanço da área, trazendo evidências empíricas sobre a noção de publicidade no contexto de processos de *accountability* governamentais. Em especial, trazemos uma abordagem da publicidade – para além de sua aceção como propaganda e estritamente ligada à mídia – que evidencia as nuances das condições fundamentais para que objetos obtenham um caráter público perante a sociedade.

Para problematizar as condições de publicidade, elegemos como objeto empírico um fenômeno político indiscutivelmente dependente de um caráter público para ser efetivo: a *accountability* das contas governamentais. Na contramão de ferramentas de transparência via internet, nos chamou a atenção justamente uma iniciativa de *accountability* que ocorre a partir de encontros presenciais de pequena escala entre poder público e cidadãos. Os fóruns da Comforça de Venda Nova – enquanto instância participativa – promovem modos de sociabilidade para efetivar o processo de *accountability* que operam sobre condições de publicidade que geralmente não alcançam as redes de comunicação midiática.

Por isso, guiamo-nos pelo seguinte problema de pesquisa: como se constituem as condições de publicidade em processos de *accountability* e de que modo os públicos influenciam nesta configuração?

#### 3.1 Desenho da pesquisa

O objetivo geral da pesquisa é compreender as lógicas de funcionamento das condições de publicidade na comunicação pública entre poder público e cidadãos, pautada pelo processo de *accountability*, a partir do caso da Comforça de Venda Nova. Estamos interessados em problematizar os aspectos elementares para conformar o caráter público de um objeto.

Especificamente, pretendemos apreender as especificidades que as condições de publicidade assumem no relacionamento de organizações públicas com seus públicos em instâncias participativas perpassadas pelo processo de *accountability*. Além disso, buscamos identificar os principais fatores que constituem as condições de publicidade neste contexto. E também procuramos perceber as possibilidades e limites da influência dos públicos sobre a dinâmica das condições de publicidade.

Para responder ao problema de pesquisa, com base no referencial teórico apresentado sobre condições de publicidade, *accountability* e comunicação pública, tencionamos a forma como as principais noções discutidas se materializam na prática a partir de um estudo de caso, tendo os fóruns da Comforça de Venda Nova como objeto. A análise se volta para as dimensões de *accountability* que perpassam os fóruns, as especificidades do público que participa do processo e a configuração das condições de publicidade a partir dos fatores acessibilidade, disponibilidade e generalidade.

Tendo em vista o caráter dinâmico das condições de publicidade, delimitamos o recorte temporal no período de 2016 para viabilizar a pesquisa durante o período do Mestrado. A coleta das informações ocorreu a partir dos procedimentos de observação sistemática dos fóruns e levantamento documental sobre a instância, no primeiro semestre do ano, e de entrevistas semiestruturadas com gestores e participantes do fórum e *survey* com participantes do fórum, no segundo semestre.<sup>8</sup>

Uma vez que esta investigação visa compreender melhor as lógicas e dinâmicas da publicidade presentes na comunicação pública entre poder público e cidadãos como um todo, sem se interessar por fazer avaliações pontuais dos atores que fizeram parte da pesquisa, optamos por resguardar o sigilo de todas as pessoas que têm suas falas registradas e/ou utilizadas no texto. Para isso, adotamos um sistema de codificação a partir de siglas de identificação dos participantes, conforme descrito na seção a seguir. Nesta codificação, uma mesma pessoa pode aparecer na pesquisa com identificações diferentes, pois a atribuição de números aos sujeitos foi feita de modo aleatório em cada procedimento. Desde modo, durante a análise serão feitas menções às falas de uma mesma pessoa, ora captadas nas observações sistemáticas dos fóruns, ora nas entrevistas, sem que esteja claro para o leitor quando se trata do mesmo sujeito.

### **3.2 Modelo de análise**

Foi realizado um estudo de caso dos fóruns mensais da Comforça de Venda Nova. De acordo com Yin (2015), o estudo de caso permite lidar com múltiplas fontes de evidência e é

---

<sup>8</sup> O projeto desta pesquisa foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa da UFMG – COEP e obteve aprovação em maio de 2016, conforme decisão no Anexo A. Tomamos cuidados éticos com a instituição e todos os sujeitos e envolvidos nesta investigação. Solicitamos autorização da Prefeitura de Belo Horizonte para a realização de todos os procedimentos da pesquisa. Além disso, os participantes de todas as entrevistas manifestaram sua concordância com a pesquisa por meio da assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Anexo B), em conformidade com as recomendações do COEP.

orientado por proposições teóricas para a análise dos dados. Utiliza-se, enquanto um método de pesquisa, quando entre as principais questões da pesquisa estão “como?” ou o “por que?”. Nesse sentido, o autor considera o método adequado quando se pretende contribuir para o conhecimento de fenômenos contemporâneos, no nosso caso, a partir de um viés explicativo.

O estudo de caso da Comforça de Venda Nova foi realizado a partir da análise dos fóruns, estruturada em alguns eixos. Um deles caracteriza a instância e as dimensões de *accountability* promovidas a partir dela. Outro descreve as especificidades do público participante dos encontros, tendo em vista os critérios institucionais para se tornar um delegado da Comissão e o perfil do grupo que o compõe. E, por fim, um eixo trata da configuração das condições de publicidade do fórum a partir dos três fatores – acessibilidade, disponibilidade e generalidade. Estes operadores analíticos atuam na pesquisa conforme detalhado a seguir.

### 3.2.1 Acessibilidade

Neste fator que compõe as condições de publicidade, está em jogo o acesso dos públicos às atividades e aos processos relacionadas ao objeto – no caso, os fóruns da Comforça de Venda Nova, no primeiro semestre de 2016. Tal acesso permite a produção de dados e define as possibilidades de publicização destas informações de modo menos ou mais abertos, a partir do contato dos sujeitos e públicos interessados com o fórum e as questões ali colocadas. Por isso, um aspecto analisado são os mecanismos de gestão e controle do acesso ao fórum. Em que medida os arranjos e os critérios para acessibilidade a tal instância favorecem a abertura ou o fechamento, interferindo na possibilidade dos públicos produzirem informações sobre ele?

### 3.2.2 Disponibilidade

Este fator integrante das condições de publicidade diz da disponibilidade pública de informações sobre um objeto. No caso, é o fato de ter à disposição um acervo de informações sobre o fórum que permite sua publicização, seja por intervenção do poder público ou dos cidadãos. Por isso, um aspecto a ser analisado é o tipo de conteúdo disponível e indisponível sobre o objeto. Além disso, é importante esclarecer aspectos determinantes na disponibilidade destes dados, como as fontes, os canais, suportes e mecanismos mais utilizados, o momento em que são disponibilizadas etc. Vale enfatizar que todos estes aspectos estão relacionados com o potencial de os públicos se apropriarem das informações produzidas sobre o objeto, utilizando-as e redistribuindo-as de acordo com os propósitos que almejam. Em que medida a disponibilidade das informações sobre a instância favorece a apropriação e utilização de modo exclusivo ou inclusivo?

### 3.2.3 Generalidade

Por sua vez, o fator generalidade tem a ver com a forma como a publicização de informações sobre o objeto implica discursivamente sujeitos e públicos. No processo de coletivização de uma questão, é necessário utilizar recursos simbólicos que apontem que ela não possui uma abrangência restrita a interesses particulares, mas abarca o interesse de toda uma generalidade de sujeitos. Enquanto o discurso mais generalizado reveste as informações de um sentido público, e favorece o potencial de formação de públicos em torno do objeto, o discurso mais particularizado prejudica a publicização do objeto para além de um grupo restrito. Analisamos em que circunstâncias e com qual objetivo as informações são disponibilizadas com viés mais particular ou geral. Em que medida as informações sobre o objeto estão constituídas de forma particularizada ou generalizada, incidindo sobre o potencial de afetação de sujeitos e formação de públicos?<sup>9</sup>

A análise destes fatores é elementar para compreender como se configuram as condições de publicidade ou o caráter público de um objeto, no nosso caso, os fóruns de *accountability* da Comforça de Venda Nova. Uma síntese deste eixo analítico é apresentada no Quadro 1.

**Quadro 1 - Modelo analítico do eixo ligado às condições de publicidade**

OBJETO EMPÍRICO	PROCEDIMENTO DE ANÁLISE	
Fóruns de <i>accountability</i> da Comforça de Venda Nova no primeiro semestre de 2016	Fatores das condições de publicidade	Acessibilidade
		Disponibilidade
		Generalidade

Fonte: Elaborado pela autora.

### 3.3 Composição do *corpus*

O recorte temporal da pesquisa foi definido como o ano de 2016, para viabilizar a investigação ao período do Mestrado. Para compor o *corpus* para a análise consideramos necessário desenvolver quatro procedimentos para a coleta de dados. No primeiro semestre do ano, realizamos o levantamento documental da instância e a observação sistemática dos fóruns

<sup>9</sup> Além do caráter mais particularizado ou generalizado, é possível ainda um discurso mais impessoal, que não contenha nem apelos particulares nem gerais. Nestes casos, não há um propósito explícito de envolver públicos em torno de um objeto. Por isso, apesar de abordar em algum momento, não vamos nos centrar nestas situações na análise.

e, no segundo semestre, as entrevistas semiestruturadas com delegados e participantes, e o *survey* com o público do fórum.

a) Levantamento documental

Foi feito o levantamento documental de informações publicamente disponíveis sobre a Comforça de Venda Nova de janeiro a julho de 2016. Coletamos materiais produzidos entre julho de 2014 e julho de 2016 – período da edição 2015/2016 do Orçamento Participativo de Belo Horizonte. Entre eles, há materiais de comunicação distribuídos pela Prefeitura de Belo Horizonte nos eventos do Orçamento Participativo, nas reuniões da Comforça de Venda Nova, bem como decretos ou propostas de regulamentação disponibilizados em *sites* e *blogs* institucionais, conforme sintetizado no Quadro 2.

**Quadro 2 - Relação de documentos coletados**

TIPO	DOCUMENTOS
Materiais de Comunicação Impressos do OP 2015/2016	Folder de Calendário do OP; Jornal do OP; Caderno de Metodologia e Diretrizes.
Documentos distribuídos nas reuniões da Comforça	Relatório de Empreendimentos da Regional de Venda Nova distribuídos nas três reuniões ordinárias observadas; Calendário das Reuniões da Comforça de Venda Nova 2016; Livreto Comforça OP 2015/2016
Decretos ou Regulamentos da Comforça	Decreto 13.919 de 15/04/2010; Decreto 15.662 de 26/08/2014; Regimento Interno da Comforça Regional de 30/11/2016.
<i>Sites e blogs</i>	Portal Gestão Compartilhada: < <a href="http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br">http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br</a> >; Portal Prefeitura de BH: < <a href="http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/">http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/</a> >; <i>Blog</i> de Venda Nova: < <a href="http://vendanovablog.blogspot.com.br">http://vendanovablog.blogspot.com.br</a> >.

**Fonte: Elaborado pela autora.**

A realização do levantamento e da análise documental cumpre alguns propósitos relacionados a aspectos mais normativos da investigação. O primeiro deles é a caracterização da Comforça de Venda Nova como um fórum de *accountability* do Orçamento Participativo, uma vez que o material fornece, sobretudo, o ponto de vista formal da Prefeitura de Belo Horizonte sobre o funcionamento do processo. O segundo é identificar os mecanismos de comunicação e publicização utilizados em função da instância participativa, principalmente

aqueles que são propostos pelo governo. O terceiro é o de reunir evidências de natureza institucional para subsidiar a análise dos fatores acessibilidade, disponibilidade e generalidade que compõem as condições de publicidade do fórum.

#### b) Observação sistemática

A observação sistemática dos fóruns da Comforça de Venda Nova é outro procedimento importante para a investigação, trazendo contribuições mais factuais para a análise. Como critério para selecionar os fóruns que integram o *corpus* da pesquisa, escolhemos as reuniões ordinárias ocorridas no primeiro semestre do ano de 2016. Ao todo, três encontros cumpriram o critério e foram observados: os fóruns dos meses de fevereiro, maio e junho. Além de fotografar e fazer anotações sobre o fórum, sobre as questões levantadas e a participação dos diferentes atores presentes, foi feita a gravação do áudio e transcrição do conteúdo dos momentos abertos para a fala dos participantes, normativamente definidos pela Prefeitura como deliberação.

Assim como o levantamento documental, o material obtido a partir da observação sistemática também forneceu elementos para caracterizar o funcionamento do fórum de *accountability* da Comforça de Venda Nova, porém, de modo mais pragmático e levando em consideração o ponto de vista mais informal dos participantes. Além disso, o contato com a dinâmica dos fóruns trouxe evidências sobre o perfil do público e do modo como os fatores das condições de publicidade se configuram em torno da instância, contrapondo a perspectiva dos moradores da Regional de Venda Nova e do governo municipal na práxis.

#### c) Entrevistas semiestruturadas

Outro procedimento metodológico que complementa a construção do *corpus* é a realização de entrevistas semiestruturadas, tanto com integrantes do governo quanto com do público participante da Comforça de Venda Nova. O material que também integra a parte mais factual da análise foi essencial para trazer à pesquisa a percepção dos diferentes atores envolvidos com a instância participativa.

Em agosto de 2016, foram entrevistados dois gestores da Prefeitura de BH – responsáveis pela condução do fórum – e dois participantes do encontro mensal – um delegado da Comforça de Venda Nova e outro participante que não é delegado – de acordo com roteiros de entrevista no Apêndice A.

As entrevistas foram essenciais para o posterior aprofundamento sobre informações colhidas durante o levantamento documental e as observações sistemáticas que se destacaram.

Elas forneceram à análise evidências para compreender melhor dimensões do processo de *accountability* que extrapolam o momento dos fóruns, bem como nuances sobre a publicização realizada pelo governo e do perfil de interações do público. Este cruzamento da perspectiva mais detalhada dos diferentes atores em relação aos processos estudados teve como objetivo qualificar a análise.

d) *Survey*

Por fim, o quarto procedimento que compõe o *corpus* é o *survey* (cf. FREITAS *et al.*, 2000) realizado com os participantes do fórum. O *survey* buscou levantar as características do público que compõe a Comforça de Venda Nova e aprofundar a compreensão sobre os fatores que compõem as condições de publicidade do fórum. Para isso, utilizou-se a aplicação de um questionário (Apêndice B) a uma amostra não probabilística, adotando o critério de conveniência, isto é, a escolha a partir da disponibilidade dos participantes. A pesquisadora explicou publicamente sobre o objetivo da aplicação do questionário e os interessados em contribuir com a pesquisa aceitaram respondê-lo. Quanto ao período de coleta dos dados, foi adotado o corte transversal, ou seja, os questionários foram aplicados num único momento, que foi o último encontro da Comforça de Venda Nova do ano, quando houve uma confraternização entre o poder público e os membros da Comissão, no mês de dezembro. Dentre os cerca de 30 participantes presentes, obtivemos a resposta de 13 pessoas.

Para garantir o sigilo às pessoas que participaram de todos os procedimentos descritos anteriormente, optamos por identificar os entrevistados, os gestores, os delegados e participantes dos fóruns observados, por meio de uma codificação através de siglas conjugadas com números, de acordo com o Quadro 3:

**Quadro 3 - Código para identificação dos participantes da pesquisa**

PROCEDIMENTO	ATOR	SIGLA
Entrevista	Gestor 01	EG1
	Gestor 02	EG2
	Delegado	ED
	Participante	EP
Observação sistemática da interação no fórum	Gestor 01	G1
	Gestor 02	G2
	Delegado 01, Delegado 02, (...), Delegado n.	D1, D2, (...), Dn.
	Participante 01, Participante 02, (...), Participante n.	P1, P2, (...), Pn.

**Fonte: Elaborado pela autora.**

Como não é relevante para as finalidades desta investigação fazer distinção sobre o gênero dos atores que se manifestam durante os eventos em atenção, optamos por padronizar todas as menções aos entrevistados e participantes do fórum no masculino.

### 3.4 Análise da Comforça de Venda Nova

Os fóruns mensais da Comforça de Venda Nova que constituem o objeto empírico desta pesquisa fazem parte da última etapa do Orçamento Participativo tal qual ele opera em Belo Horizonte. Antes de analisar o fórum em si, descrevemos sinteticamente como o programa funciona em Belo Horizonte com base na pesquisa exploratória que desenvolvemos desde o segundo semestre de 2014, a partir de levantamento documental, observação sistemática nos principais eventos do OP e da Comforça de Venda Nova, e monitoramento da repercussão pública sobre estas ocasiões na imprensa e nos canais oficiais da Prefeitura de BH, buscando uma imersão neste universo.

#### 3.4.1 O Orçamento Participativo 2015/2016 de BH e Venda Nova

O Caderno de Metodologias e Diretrizes do Orçamento Participativo 2015/2016 (BELO HORIZONTE, 2015) permite uma visão geral do programa, que se destina à definição dos investimentos nas regiões da cidade. A cada dois anos, inicia-se a primeira rodada do OP com as “Aberturas” oficiais que ocorrem em âmbitos Municipal e Regional. Estas etapas da edição 2015/2016 do OP ocorreram, respectivamente, em agosto e setembro de 2014. Houve publicação de notícia sobre o evento antes e após a abertura na Regional estudada no *Blog* de Venda Nova<sup>10</sup>. Nas ocasiões, ocorreu a inauguração da edição do programa com a apresentação do montante do orçamento disponível para a população. Os moradores que participam destes eventos saem com a tarefa de mobilizar seus vizinhos e promover reuniões em seus bairros para indicar as demandas prioritárias da comunidade para a Prefeitura a partir de formulários. Após passar por uma triagem com base nas diretrizes do programa, os formulários recebem pareceres técnicos de secretarias e órgãos da Prefeitura.

A segunda rodada do programa começa com assembleias nos Territórios de Gestão Compartilhada (TGC) – nome conferido pela Prefeitura às subdivisões territoriais da Regional. Esta etapa ocorreu em Venda Nova no mês de novembro de 2014. Apesar de agendadas para as

---

<sup>10</sup> Disponível em: <<http://vendanovablog.blogspot.com.br/2014/09/abertura-do-op-20152016-em-venda-nova.html>> e <[http://vendanovablog.blogspot.com.br/2014/09/abertura-do-op-20152016-em-venda-nova\\_8.html](http://vendanovablog.blogspot.com.br/2014/09/abertura-do-op-20152016-em-venda-nova_8.html)>. Acesso em 24 de agosto de 2015.

18h, as quatro assembleias começaram por volta das 20h. Alguns Territórios não atingiram o quórum mínimo definido pela Prefeitura para dispor do total de recursos. Nessas ocasiões, destacou-se nas falas do poder público uma convocação aos participantes para se apropriar do canal disponibilizado pelo governo, afirmando a importância da mobilização para o avanço da cidade. Também observamos articulações e negociações entre as lideranças nos bastidores desses encontros. De acordo com o Caderno de Diretrizes e Metodologias, neste momento, além de uma seleção prévia de um número limitado de demandas – 25 na edição 2015/2016, os delegados que participarão das etapas de seleção seguintes são eleitos. Vale destacar que o encerramento da segunda rodada do OP foi noticiado no *Blog de Venda Nova*<sup>11</sup>, no Portal da PBH<sup>12</sup> e no informativo “Venda Nova em Foco”, nas versões impressa e digital<sup>13</sup>.

Depois de uma vistoria técnica e de uma estimativa de custo de cada empreendimento indicado, chega o momento de realizar a Caravana de Prioridades, que permite a todos os delegados conhecer presencialmente os locais indicados para implantar as obras que serão eleitas no programa. Em Venda Nova, o evento inicialmente agendado para dia 28 de março de 2015 foi adiado para o dia 22 de agosto de 2015, das 8h às 17h. Na ocasião, foi realizada a visita aos 15 locais indicados pelas comunidades para receber empreendimento. Os delegados do OP, em sua maioria também delegados da Comforça no caso de Venda Nova, são responsáveis por defender a obra nesta etapa do programa. Interessante notar a presença de pessoas idosas que fizeram questão de participar, mesmo sem condições para descer do ônibus e avaliar cada local. A Prefeitura disponibilizou microfone ligado a um carro de som para o delegado responsável pela indicação do empreendimento fazer a defesa *in loco*. Algumas destas falas vieram carregadas de críticas, por exemplo, ao alto valor estimado para alguns empreendimentos relativamente simples, às regras do OP e a falta de responsabilidade da Prefeitura na formação dos participantes para compreenderem o funcionamento do programa. Essa etapa novamente foi marcada por articulações entre as lideranças, seja dentro dos ônibus durante o traslado para cada ponto a ser visitado, seja durante a defesa verbal dos empreendimentos. É interessante ressaltar que a Gerência de Comunicação da Regional Venda Nova esteve presente para realizar

---

<sup>11</sup> Disponível em: <<http://vendanovablog.blogspot.com.br/2014/12/venda-nova-encerra-segunda-rodada-do-op.html>>. Acesso em 24 de agosto de 2015.

<sup>12</sup> <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/noticia.do?evento=portlet&pAc=not&idConteudo=183159&pIdPlc=&app=salanoticias>>. Acesso em 24 de agosto de 2015.

<sup>13</sup> Disponível em: <[https://issuu.com/regionalvn/docs/jornal\\_vendanova\\_em\\_foco\\_dezembro](https://issuu.com/regionalvn/docs/jornal_vendanova_em_foco_dezembro)>. Acesso em 24 de agosto de 2015.

a cobertura do evento neste dia e, posteriormente, houve publicação acerca dele no *Blog* de Venda Nova<sup>14</sup>.

O próximo passo do programa foi o Fórum Regional de Prioridades. Além de discutir e eleger os empreendimentos que serão executados na Regional – 14 no total na edição 2015/2016, é nesta fase que os delegados das Comforças Regionais são eleitos. Previsto, a princípio, para o dia 11 de abril de 2015, foi efetivamente realizado dia 29 de agosto de 2015. Neste encontro, realizado no auditório da Escola Municipal Geraldo Teixeira da Costa, foi possível perceber o vínculo das lideranças da Regional com representantes políticos do legislativo (vereadores). Percebemos ainda que alguns delegados se recusaram a compor a mesa ao lado dos gestores da Prefeitura para não perder a oportunidade de fazer articulações com outras lideranças durante o encontro. No início do encontro, a Prefeitura anunciou que a reunião estava sendo gravada, que um relato seria disponibilizado para todos e explicou as regras da votação dos empreendimentos e eleição dos novos membros da Comforça de Venda Nova. Os delegados novamente defenderam a obra já visitada na semana anterior durante a Caravana, no tempo limitado de três minutos. Algumas lideranças reclamam de se sentir prejudicadas por falta de tempo para dizer tudo que é necessário. Vale notar a diferença entre as defesas. Enquanto alguns foram objetivos, outros fizeram todo um resgate histórico da luta para conseguir empreendimentos pelo OP e apontaram o impacto que a obra traria, inclusive em termos estatísticos. Além disso, destacamos uma fala sobre participação política convocando as lideranças a formar grupos para pressionar o governo. Em geral, a votação correu normalmente, com exceção da repescagem (empreendimento escolhido para caber dentro do recurso que resta após aprovar todos os demais) que gerou conflito entre os participantes devido ao desconhecimento de alguns critérios relativos a pesos por alguns deles. Esta etapa também foi noticiada no *Blog* de Venda Nova<sup>15</sup>.

Cumpridos todos estes eventos que integram cada edição do Orçamento Participativo de Belo Horizonte, a última fase do programa que conta com a participação dos cidadãos é o monitoramento da execução dos empreendimentos a partir das nove Comforças Regionais e da Comforça Municipal. Além de todas as etapas do programa já descritas, paralelamente participamos dessa fase permanente que caracteriza o programa no âmbito da Regional Venda Nova. Ao todo, estivemos presente em doze reuniões mensais: duas em 2014, três em 2015

---

<sup>14</sup> Disponível em: < <http://vendanovablog.blogspot.com.br/2015/08/venda-nova-realiza-caravana-de.html>> Acesso em 24 de agosto de 2015.

<sup>15</sup> Disponível em: < <http://vendanovablog.blogspot.com.br/search?q=caravana+de+prioridades>>. Acesso em 24 de agosto de 2015.

(período em que vários encontros foram cancelados em função das etapas do OP) e sete em 2016. Para a análise do fórum, entraram os três encontros do primeiro semestre de 2016, que ocorreram nos meses de fevereiro, maio e junho.

### 3.4.2 Os fóruns

As Comissões de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo Regional constituem os principais canais de *accountability* do programa desenvolvido pela Prefeitura de Belo Horizonte, voltados para as comunidades das várias regiões da cidade. Neste trabalho, nos debruçamos sobre os fóruns promovidos especificamente pela Comforça de Venda Nova.

#### a) O formato institucional

As normas de funcionamento da Comforça Regional estão definidas em três principais documentos da Prefeitura de Belo Horizonte. O Decreto n. 13.919, de 15 de abril de 2010, institui regra que garante aos membros da Comforça a prerrogativa de acesso aos canteiros de obras dos empreendimentos do OP. Por sua vez, o Decreto n. 15.662, de 26 de agosto de 2014, consolida e estabelece normas de funcionamento da Comforça em âmbito Regional e Municipal. Por fim, o Regimento Interno da Comforça Regional, publicado no Diário Oficial do Município de Belo Horizonte em 30 de novembro de 2016, regulamenta as atividades e as atribuições das Comforças Regionais.

A Comforça Regional é definida como “instância de caráter consultivo, informativo e deliberativo sobre a execução dos empreendimentos aprovados nas rodadas do Orçamento Participativo na cidade de Belo Horizonte”, de acordo com o Decreto n. 15.662 (BELO HORIZONTE, 2014). Na prática, notamos que prevalecem o caráter informativo – ligado à troca de informações – e o consultivo – relacionado à escuta da opinião das comunidades pelo poder público – em detrimento do caráter deliberativo que é o responsável por decisões que impactam efetivamente os programas e políticas públicas.

A Comissão também é apresentada como “uma instância de interação entre a comunidade local e o Poder Executivo Municipal”, segundo o Regimento Interno (BELO HORIZONTE, 2016). Neste sentido, além de reforçar a intenção em promover um canal que permita a interação entre governo e cidadãos, o documento evidencia o público prioritário para esta iniciativa de relacionamento: as comunidades da Regional.

Não obstante a diretriz que busca aproximar governo e cidadãos a partir de uma interação que coloca os atores frente a frente em encontros presenciais, a coordenação da

Comforça é exclusiva da Prefeitura, por meio da Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada. Sabemos que a gestão destes desenhos institucionais confere ao poder público algum controle não só sobre as informações, como também sobre as possibilidades de participação dos públicos nestes espaços (PIMENTA, 2015). Em nossa observação sistemática, encontramos exemplos de insatisfação dos participantes dos fóruns com esta assimetria de poder em relação ao governo, por meio de questionamentos.

Aliás, a própria formatação do processo segmentado em âmbito Regional diz muito em relação ao tipo de *accountability* que se pretende realizar. Na medida em que a Prefeitura estabelece uma divisão deliberada da cidade em nove regiões administrativas para viabilizar fóruns em menor escala, também faz com que os cidadãos percam de vista o interesse público da cidade, substituindo-o pelo interesse público restrito à própria Regional. Se por um lado esta estratégia de regionalizar para administrar pode ser tomada como questão de viabilidade do fórum, vale a pena cogitar os benefícios que a *accountability* expandida pela cidade traria para a população. Se o Orçamento Participativo e a Comforça operassem ambos envolvendo toda a população, os participantes ampliariam sua visão sobre a cidade, teriam mais chances de promover articulações maiores, com atores imbuídos de outras perspectivas da cidade e talvez fortalecessem a capacidade de pressionar o poder público.

#### b) A dinâmica

Os fóruns da Comforça ocorrem por meio de reuniões ordinárias mensais, segundo o Decreto n. 15.662 e o Regimento Interno da Comforça Regional<sup>16</sup>. Contudo, a partir das observações sistemáticas verificamos que esta periodicidade não é cumprida à risca pela Prefeitura. Em 2016, apesar de o cronograma distribuído para a Comforça de Venda Nova prever 11 reuniões ordinárias para o ano, apenas seis dos fóruns se concretizaram<sup>17</sup>. Nos meses de março e abril, os encontros foram cancelados com a justificativa da necessidade de reunir parte da Comissão em outros encontros necessários para dar andamento a certos empreendimentos. Já o motivo alegado pelo poder público para suspender os fóruns da Comforça de agosto a outubro foi o período eleitoral municipal.

No caso de Venda Nova, esses fóruns atualmente são agendados para a segunda quarta-feira de cada mês e normalmente acontecem numa sala localizada na sede da Regional<sup>18</sup>. O

---

<sup>16</sup> Os mesmos documentos preveem também reuniões extraordinárias esporádicas, quando necessário, que podem ser solicitadas por no mínimo um terço dos representantes da Comissão ou pela própria Prefeitura.

<sup>17</sup> Geralmente, não ocorrem reuniões ordinárias da Comforça no mês de janeiro em função de recesso.

<sup>18</sup> O endereço da Sede da Regional de Venda Nova é: Rua Érico Veríssimo, n. 1.428, Rio Branco, Belo Horizonte/MG.

Regimento Interno estabelece horário da reunião fixo das 19 às 21 horas, com uma tolerância de 15 minutos para o início do encontro, “salvo nos casos em que o processo de votação estiver instalado ou que houver acordo entre os presentes para alteração de horário do tempo de duração ou do horário de início e término da reunião” (BELO HORIZONTE, 2016). Todavia, percebemos que é comum começarem os fóruns com atraso. Ao iniciar, normalmente a Prefeitura reforça que deu esta tolerância de 15 a 20 minutos para iniciar o encontro em respeito aos participantes que dependem do transporte público para se deslocar do trabalho até o local. Notamos ainda que se a reunião não é concluída por volta das 21h, alguns participantes ficam incomodados e começa a ocorrer o esvaziamento do fórum.

Nos três encontros observados, houve uma média de 60 participantes, que é considerada uma taxa de participação alta quando comparada com as demais Regionais. No local, antes de entrar para a sala onde ocorre o encontro, um funcionário público toma a assinatura de cada participante numa lista de presença e entrega o Relatório de Empreendimentos do OP da Regional impresso (Anexo D). Muitos participantes costumam chegar mais cedo para conversar e fazer articulações tanto com os colegas da Comissão quanto com os próprios gestores da Prefeitura.

O relacionamento promovido entre poder público e cidadãos a partir da Comforça de Venda Nova é pautado pelo processo de *accountability*. Embora o termo em si não seja mencionado, o Decreto n. 15.662 aponta entre as primeiras finalidades e competências da Comissão, o acompanhamento e fiscalização da execução dos empreendimentos, do orçamento, do cronograma de obras, dos gastos e da prestação de contas (BELO HORIZONTE, 2014). Estas atribuições são cumpridas a partir da participação nas reuniões ordinárias mensais, onde a Prefeitura presta contas dos avanços do programa, e também na atividade de supervisão *in loco* nas obras, que constitui prerrogativa dos delegados da Comforça, conforme regulamentado no Decreto n. 13.919.

Em geral, o ambiente da reunião reproduz os moldes de uma sala de aula tradicional, na qual os gestores públicos ficam à frente e os membros da Comforça e outros participantes se sentam nas carteiras enfileiradas, conforme as fotos das Figuras 3 e 4.

**Figura 3: Reunião da Comforça de Venda Nova em maio de 2016 (vista de trás).**



Fonte: Foto da autora.

**Figura 4: Reunião da Comforça de Venda Nova em maio de 2016 (vista de frente).**



Fonte: Foto da autora.

É interessante notar nas imagens, registradas momentos antes de iniciar a reunião, que os participantes interagem entre si. Durante os fóruns, é comum verificar conversas paralelas entre eles, seja comentando o que está sendo apresentado pelos gestores, seja tratando de articular outras questões.

Os ritos procedimentais regulamentados pelo Regimento Interno da Comforça Regional estabelecem que o fórum siga três momentos, respectivamente: informes gerais, apresentação e discussão da pauta prevista para a reunião – que normalmente é o repasse da situação de cada empreendimento do Relatório – e, no final, as deliberações – momento reservado para a

manifestação verbal dos membros da Comforça de Venda Nova e os demais participantes. A dinâmica dos fóruns investigados se enquadra no que Cunha (2006) denomina avaliação participativa, que prevê o engajamento dos beneficiários do programa na apreciação crítica da forma como o programa está sendo/foi implantado e o impacto que os resultados trazem sobre a realidade. Além disso, é importante mencionar que a *accountability* da Comforça de Venda Nova assume o caráter de responsividade, no sentido de dar respostas e esclarecimentos aos cidadãos sobre os empreendimentos, ao invés de realizar ações efetivas. Isto contribui para a constatação de Pimenta (2015) que, ao olhar para a Comforça do Barreiro, percebeu que os fóruns não produzem ações imediatas.

O conteúdo tratado nos encontros é definido pela Prefeitura, que constrói a pauta. Este planejamento dos encontros pelo governo, com pouca ou nenhuma intervenção dos delegados, é outro ponto de questionamento observado nos encontros. O Regimento Interno oficializado em novembro de 2016 atribui à Secretaria Executiva o papel de sugerir temas para os encontros, medida tomada provavelmente em resposta às reclamações dos participantes. Conforme o novo regulamento, caso um delegado queira levar um assunto para a reunião, deve apresentá-lo antes à Secretaria Executiva, que encaminhará o pedido aos gestores do fórum.

A *accountability* oferecida pela Prefeitura se dá no momento da discussão da pauta, que em geral é o repasse da situação dos empreendimentos do OP. A Prefeitura traz informações previamente coletadas e sistematizadas, por meio do Relatório de Empreendimentos da Regional, que é impresso e entregue aos participantes, e apresenta com auxílio de projeção multimídia para a visualização de todos. A maior parte dos campos da tabela são informações fixas sobre os empreendimentos. Os campos que mais têm possibilidade de mudar são a fase do empreendimento, o valor do recurso e as observações que correspondem às justificativas do porquê de tal situação. Em seguida, é aberto um momento para os membros da Comforça se pronunciarem, respeitando a ordem dos inscritos e o limite de tempo por pessoa. Por sua vez, os participantes do fórum em algumas ocasiões demandam *accountability* para além dos dados sobre os empreendimentos presentes no Relatório, como veremos adiante no tópico sobre as questões que emergem no processo.

De acordo com o Regimento Interno, o tempo para as intervenções verbais é limitado em três minutos por participante, podendo ser prorrogado pela coordenação da reunião, se necessário. Constatamos que a maior parte do tempo das reuniões é utilizada pela Prefeitura, com uma divisão da seguinte maneira, aproximadamente: 10 minutos para apresentação da pauta e informes, 50 minutos para a prestação de contas dos 44 empreendimentos do OP

atualmente em andamento em Venda Nova, e os 40 minutos restantes para fala dos participantes e a resposta da Prefeitura.

Esta diferença evidente na proporção do tempo destinado ao poder público e aos cidadãos traz algumas implicações para o funcionamento do fórum. Com cerca de uma hora para tratar de mais de quatro dezenas de empreendimentos, a *accountability* ofertada pela Prefeitura aos membros da Comforça ocorre de modo muito rápido e superficial. Basicamente, os gestores leem o que está escrito no Relatório de Empreendimentos que os participantes acompanham. Vez ou outra um participante faz um questionamento ou manifesta o desejo de se inscrever para falar ao final do repasse, fazendo com que a Prefeitura demore um pouco mais na apresentação da situação do empreendimento. Considerando-se a média de 60 participantes constatadas nas reuniões investigadas, o tempo de aproximadamente 30 minutos destinado à fala da sociedade é curto. Teoricamente, no máximo 10 pessoas teriam oportunidade de falar também de forma muito breve e sob a pressão do relógio para que ainda tenha 10 minutos para as respostas da Prefeitura.

É curioso perceber que muitos membros da Comforça já internalizaram essa condição de ter pouco tempo para se expressar. Quando um participante se estende em sua exposição, vários ouvintes interferem dizendo que o tempo se esgotou<sup>19</sup>, atrapalhando sua fala. Enfim, as relações de *accountability* normatizadas para o fórum privilegiam a oferta de informações selecionadas pela Prefeitura e desfavorecem as demandas por *accountability* dos cidadãos.

### c) As relações

Sobre a relação entre os membros da Comforça de Venda Nova e a Prefeitura, percebemos certa contradição numa dinâmica que oscila entre a resistência e a cumplicidade, conforme abordamos em outra oportunidade (CALDEIRA, 2015). Pelo próprio objetivo do fórum, voltado para a *accountability*, há um clima de cobrança sobre o poder público que marca a posição de resistência dos participantes. Várias das demandas que emergem são reclamações por motivos como o pouco tempo destinado para a fala, sobre soluções dadas pelo poder público e etc. É comum, inclusive, os participantes retrucarem as justificativas que são dadas recorrendo a termos de duplo sentido, ironias, piadas etc. Além disso, entendemos que as conversas paralelas que permanecem durante a apresentação do poder público ocorrem não só pela falta

---

<sup>19</sup> Como a reunião acontece às quartas-feiras, dia em que é comum a transmissão de jogos de futebol, frequentemente esta informação é utilizada para pressionar quem está com a palavra para se apressar: “Hoje tem jogo, hein!”.

de tempo que os membros têm de conversar entre si, mas também para perturbar deliberadamente o andamento da reunião como uma forma de resistência.

Por outro lado, as lideranças da Comforça, principalmente os mais antigos, mantêm um relacionamento amistoso com os gestores e funcionários públicos num clima de cumplicidade. Antes e depois da reunião se cumprimentam com afeto, conversam sobre suas vidas cotidianas e outras amenidades. Além disso, vários participantes, ao tecer algum tipo de crítica ou reclamação, relevam a culpa dos agentes públicos nos problemas apontados. Às vezes, reiteram que a indignação deles não é pessoal com o gestor, mas com as falhas da Prefeitura enquanto instituição. Em alguns momentos, percebemos até certa bajulação dos funcionários públicos. Isso é comum principalmente quando o fórum é visitado por alguma autoridade superior aos gestores do fórum, como o secretário de planejamento e obras, por exemplo. Em ocasiões como essa, vários participantes dão boas-vindas ao secretário, fazem elogios à Prefeitura, entre outras coisas.

No relacionamento dos colegas da Comissão entre si, também percebemos alguns pontos paradoxais. Identificamos que alguns membros da Comforça de Venda Nova que “disputaram” por recursos nas rodadas do OP em defesa de comunidades diferentes trazem a rivalidade criada durante o programa para a arena. Assim, há participantes do fórum que mantêm certa inimizade uns com os outros.

Entretanto, também há relações de cooperação e apoio entre os colegas da Comissão no fórum. É comum ainda a articulação e a formação de alianças, barganhas e negociações entre atores do fórum, a fim de obter, por meio da colaboração, vantagens para ambas as partes. Alguns atores que tem uma habilidade retórica maior se destacam e são considerados por seus colegas como um porta-voz dos interesses do grupo. Por isso, são acionados por vários membros da Comforça para falar em nome deles dentro do fórum. Assim, acontece de um membro apresentar uma série de demandas, questionamentos e reclamações para a Prefeitura, referentes a diversas questões, numa só fala. E os ouvintes do fórum costumam aplaudir e manifestar verbalmente seu apoio durante estas falas.

#### d) Cenário e questões

A maior parte das obras votadas no OP de Venda Nova é de infraestrutura, educação e urbanização de vilas, o que ressalta a permanência histórica da situação de vulnerabilidade socioeconômica desta área periférica de Belo Horizonte. Desde o início do programa, 187

empreendimentos foram eleitos para a Regional. Deste total, 143 foram concluídos. O trabalho de acompanhamento da Comforça incide exatamente sobre as obras que ainda estão por fazer<sup>20</sup>.

Entre os 44 empreendimentos atualmente monitorados pela Comforça de Venda Nova, há obras aprovadas desde a edição 2005/2006 até a edição 2015/2016 do Orçamento Participativo. Para as lideranças que participam do fórum e para as comunidades representadas, isso significa que há ações que estão sendo acompanhados nos últimos 10 anos por meio da Comforça, algumas sem previsão de quando os projetos sairão do papel.

Este cenário do OP em Venda Nova incide sobre o que é abordado no fórum. No momento denominado pela Prefeitura como “deliberações”, quando os participantes da Comforça tinham a oportunidade de falar, os membros da Comissão solicitaram esclarecimentos sobre o andamento das obras de suas comunidades e realizaram intervenções diversas, como reclamações, cobranças, sugestões, agradecimentos, elogios etc. Durante o período da pesquisa, entre as principais questões que emergiram nos fóruns, identificamos a insatisfação tanto dos representantes quanto das comunidades representadas por eles com essa situação global do OP em Venda Nova. Entre as críticas que presenciamos, chamou atenção a comparação de um dos delegados, que afirmou que não é possível mais de 10 anos para realizar um empreendimento do OP, enquanto outras obras de grande porte são concluídas na cidade num prazo muito inferior ao aguardado pelos moradores de Venda Nova.

Além disso, emergem perguntas sobre o formato do fórum como, por exemplo, o porquê da desigualdade de limitar a fala dos membros da Comissão em apenas três minutos, uma vez que a Prefeitura não se submete a essa restrição. Ainda foram levantadas críticas sobre o fato de as empresas executoras das obras não serem obrigadas a comparecer para dar esclarecimentos precisos sobre o seu andamento. Outro tipo de ponderação que surgiu foi sobre a efetividade da *accountability* que se promove, em termos da responsabilização do poder público. Ilustram essa situação as recorrentes críticas sobre o descumprimento do cronograma de obras apresentado pela Prefeitura, sem nenhum tipo de sanção além das reclamações reiteradas no fórum. Neste sentido, a publicação do Regimento Interno das Comforças Regionais sem contemplar as penalidades às quais o poder público se compromete a submeter em caso de descumprimento da regulamentação, tal qual sofrem os delegados, reforçam a gravidade deste problema.

---

<sup>20</sup> Dados do painel interativo do OP, Gestão Compartilhada, e do Plano de Regional de Empreendimentos do OP 2015/2016, disponível em: < <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/orcamento-participativo/apresentacao>> e <[http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/plano\\_de\\_empreendimentos\\_op\\_2015-2016.pdf](http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/plano_de_empreendimentos_op_2015-2016.pdf)>. Acesso em 02 de janeiro de 2016.

e) Os encontros observados

Por fim, vale pontuar alguns detalhes das três reuniões ordinárias da Comforça de Venda Nova observadas no primeiro semestre de 2016. Embora os encontros da Comissão aconteçam tradicionalmente às segundas quartas-feiras do mês, em fevereiro o encontro foi realizado no dia 29, numa segunda-feira. Nesta primeira reunião do ano, a Prefeitura distribuiu o calendário anual dos encontros. Diferente das reuniões observadas anteriormente, nas quais ocorria uma apresentação do andamento dos empreendimentos e posteriormente os delegados se inscreviam aleatoriamente para falar, um dos gestores do fórum sugeriu que os participantes já se inscrevessem para falar conforme o empreendimento em questão aparecesse na exposição feita pelo outro gestor. Segundo ele, a ideia era ajudar a identificar a situação levantada por cada participante e organizar as falas por Territórios de Gestão Compartilhada.

Por sua vez, a reunião de maio ocorreu dia 11, quarta-feira, conforme previsto no calendário. Houve reclamação dos participantes em função da suspensão das reuniões anteriores e a Prefeitura justificou o motivo. O encontro contou, excepcionalmente, com representantes da Superintendência de Desenvolvimento da Capital (Sudecap), que administra as demais empresas executoras, atendendo aos pedidos das lideranças feitos na reunião anterior. Na ocasião, além de apresentar o andamento das obras e abrir um momento para a fala das lideranças, foi feita a votação entre os membros que fazem parte da Comforça Municipal para ocupar a Secretaria Executiva do órgão.

As reuniões ordinárias da Comforça de Venda Nova dos meses de março e abril foram canceladas. Já a reunião de junho teve uma dinâmica bastante diferente das anteriores. Com a presença do novo secretário de obras da Regional no encontro mensal, pela primeira vez, os participantes aproveitaram para fazer uma série de questionamentos, demandas e cobranças a ele, sem deixar que o roteiro tradicional fosse seguido. Isso tomou boa parte do tempo do encontro. Passado este momento com o secretário, que posteriormente teve que se ausentar da reunião com a justificativa de que precisava comparecer a outro compromisso, os gestores do fórum explicaram que não haveria repasse do andamento de todos os empreendimentos, pois apenas um deles teve avanço em relação ao mês passado. Outra novidade foi o fato de a Prefeitura anunciar que, a partir daquele encontro, um membro da Secretaria Executiva da Comforça de Venda Nova passaria a compor a mesa junto com os gestores da Prefeitura para auxiliar na produção da ata. Após tais informes, foi aberto espaço para os membros da Comforça se manifestarem.

### 3.4.3 O público

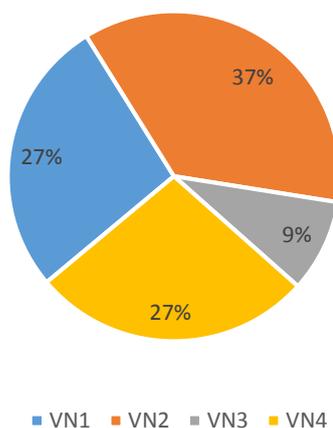
As Comforças são compostas por moradores de cada uma das nove Regionais Administrativas, os quais são eleitos a cada edição do OP para representar as comunidades afetadas pelos empreendimentos do programa. Venda Nova está numa área historicamente excluída dos investimentos governamentais. Por isso, o Orçamento Participativo e a Comforça se apresentam como uma oportunidade para os moradores dali conseguirem melhorias de infraestrutura, educação, saúde, lazer, entre outros, para a suas comunidades.

A partir do *survey* com os 13 participantes do último encontro da Comforça de Venda Nova, de 2016, que aceitaram participar da pesquisa – além das observações sistemáticas e entrevistas, foi possível traçar um perfil do público do fórum, confirmando algumas impressões obtidas a partir das investidas em tais ambientes.

#### a) Perfil socioeconômico

Em relação à distribuição dos participantes da pesquisa entre as quatro sub-regiões que pertencem à Regional de Venda Nova, houve relativo equilíbrio, sendo que o menor índice de respondentes foi o da VN3<sup>21</sup>, com 9%, conforme o Gráfico 1.

**Gráfico 1: Território de Gestão Compartilhada do público da Comforça de VN**

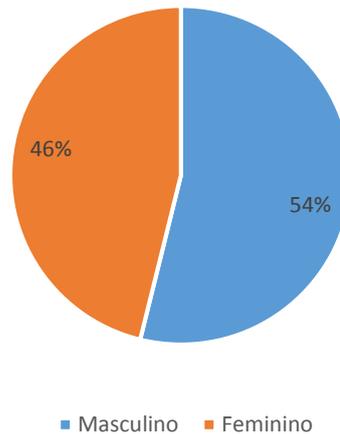


**Fonte: Dados da pesquisa.**

<sup>21</sup> A Prefeitura de BH criou uma nomenclatura via siglas conjugadas com números para as sub-regiões ou Territórios de Gestão Compartilhada da cidade. Venda Nova, por exemplo, as quatro TGCs são identificadas como VN1, VN2, VN3 e VN4. (Ver mapa do Anexo E).

Quanto ao sexo dos participantes da Comforça, a amostra pesquisada demonstrou relativo equilíbrio entre atores do sexo masculino, 54%, e do sexo feminino, 46%, dado condizente com o observado nos fóruns durante o período da investigação (Gráfico 2).

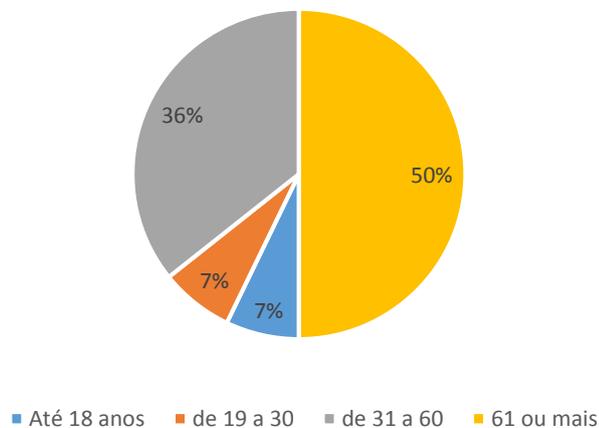
**Gráfico 2: Sexo do público da Comforça de VN**



**Fonte: Dados da pesquisa.**

Um primeiro aspecto que salta aos olhos em Venda Nova é a predominância de pessoas com idade mais avançada nos fóruns observados. Na amostra pesquisada, identificamos a presença considerável de idosos com 61 anos ou mais, somando 50% do grupo, seguida de adultos na faixa entre 31 e 60 anos, com 36%, conforme Gráfico 3.

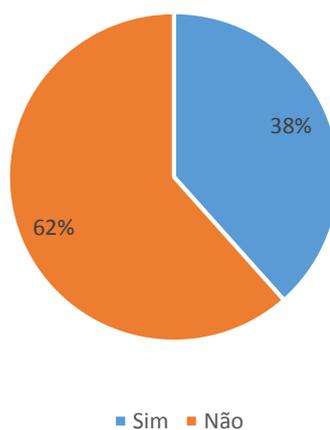
**Gráfico 3: Idade do público da Comforça de VN**



**Fonte: Dados da pesquisa.**

Os resultados a respeito da renda do público da Comforça de Venda Nova também vão ao encontro do cenário geral de vulnerabilidade socioeconômica da região. A maioria do grupo que participou do *survey*, 62%, não exerce atividade remunerada, de acordo com Gráfico 4.

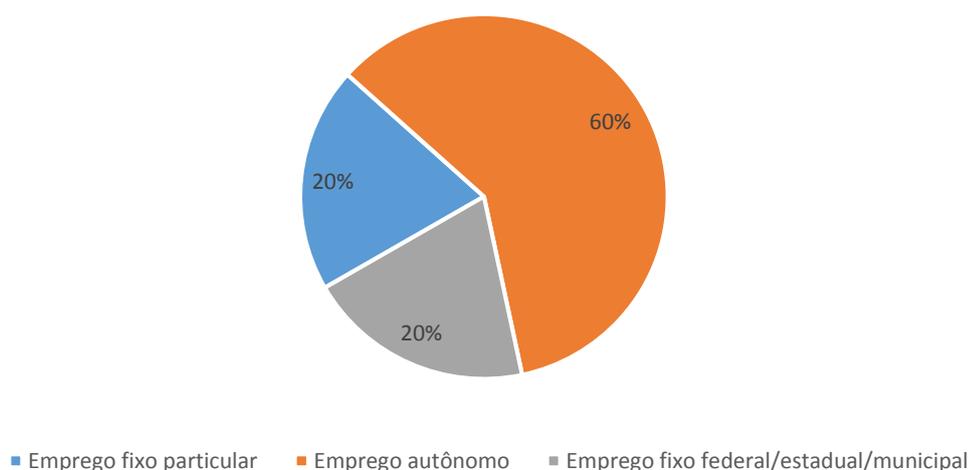
**Gráfico 4: Atividade remunerada do público da Comforça de VN**



Fonte: Dados da pesquisa.

Ademais, entre os 38% que possuem ocupação remunerada, é alto o índice de informalidade. Ao todo, 60% afirmam trabalhar em emprego autônomo, conforme Gráfico 5:

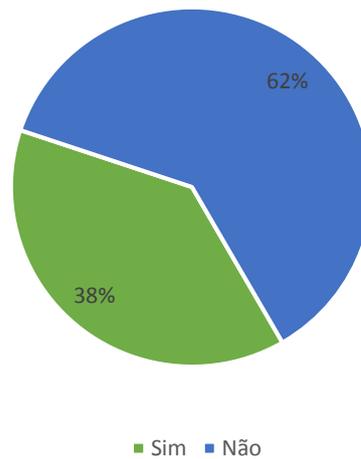
**Gráfico 5: Tipo de vínculo empregatício do público da Comforça de VN**



Fonte: Dados da pesquisa.

Outro ponto que chama a atenção quando contrastado à faixa etária predominante no público da Comforça de Venda Nova, que chega a 50% de idosos, é que apenas 38% de todos os respondentes é aposentado, conforme Gráfico 6:

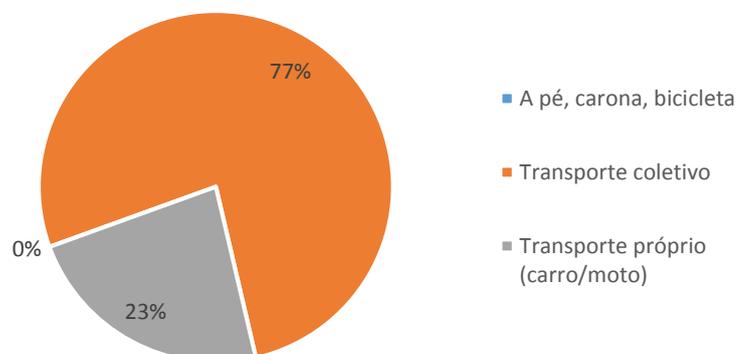
**Gráfico 6: Aposentadoria do público da Comforça VN**



Fonte: Dados da pesquisa.

Outro indicador importante sobre o perfil do público da Comforça tem a ver com os meios utilizados para o deslocamento na cidade. No *survey*, quando questionados sobre o principal meio de transporte que utilizam, 77% dos respondentes indicaram o transporte coletivo, enquanto a minoria, 23%, declarou utilizar transporte próprio (carro ou moto), como pode ser visto no Gráfico 7.

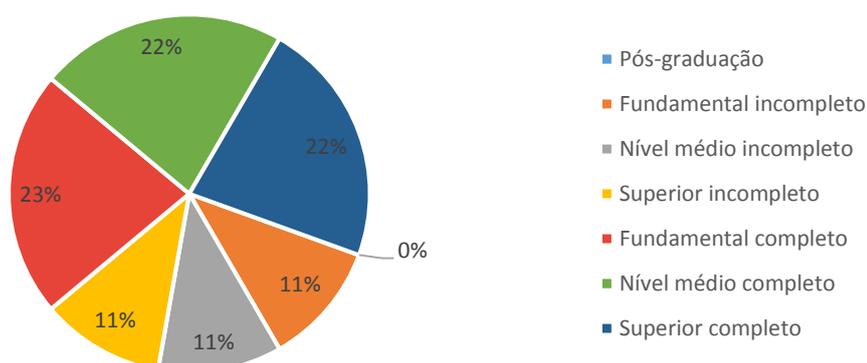
**Gráfico 7: Principal meio de transporte do público da Comforça de VN**



Fonte: Dados da pesquisa.

As informações sobre a escolaridade do público da Comforça de Venda Nova se destacam por apresentar um índice de analfabetismo considerável entre a amostra pesquisada. Aproximadamente 30% dos respondentes do *survey* declarou não saber ler ou escrever. Corrobora o quadro o fato de, entre os alfabetizados, a minoria, 22%, ter acesso ao ensino superior, conforme o Gráfico 8.

**Gráfico 8: Escolaridade do público da Comforça de VN**

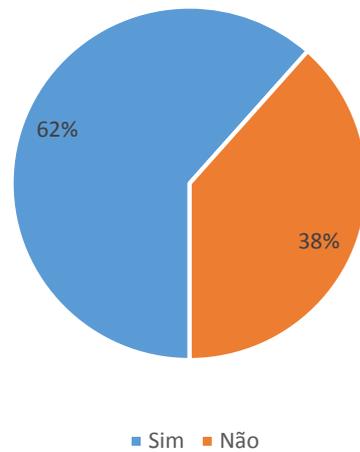


**Fonte: Dados da pesquisa.**

#### b) Perfil de participação

Como já mencionado, a Comissão de Venda Nova e seus fóruns mensais atraem lideranças menos ou mais formais, com uma trajetória de luta comunitária para conquistar direitos básicos como infraestrutura, transporte, saúde e educação. Eles possuem uma ligação intensa com o associativismo comunitário e com a atuação política formal. O resultado do *survey* aplicado no fórum e apresentado a seguir evidencia estas constatações. A maior parte do grupo pesquisado, 62%, declarou fazer parte de algum tipo de associação comunitária ou de bairro, conforme o Gráfico 9, a seguir.

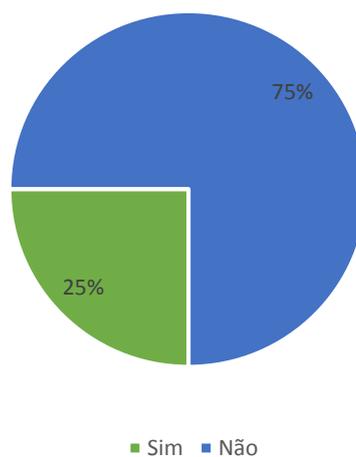
**Gráfico 9: Membros de associação comunitária do público da Comforça de VN**



**Fonte: Dados da pesquisa.**

Representantes de associações de bairro, presidentes de ONGs, membros de outros fóruns institucionais – como o Conselho de Saúde – são exemplos que encontramos no fórum neste período. Inclusive, entre os que integram algum tipo de associação comunitária, 25% apontaram que são membros de mais de uma instância, como pode ser observado no Gráfico 10.

**Gráfico 10: Membros de mais de uma associação do público da Comforça VN**

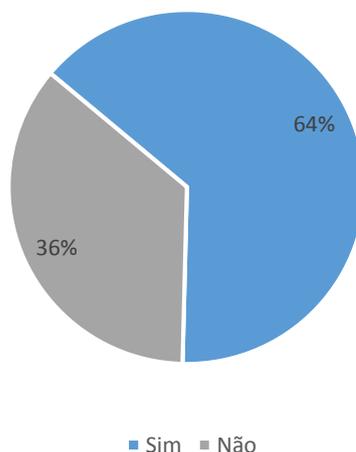


**Fonte: Dados da pesquisa.**

A atuação na política formal também é intensa entre o público da Comforça de Venda Nova. Muitos dos membros da Comissão possuem algum tipo de vínculo político com

partidos<sup>22</sup>, vereadores etc. A maior parte dos respondentes, quase 64%, afirmou que é ou já foi filiado a algum partido político, como pode ser verificado no Gráfico 11.

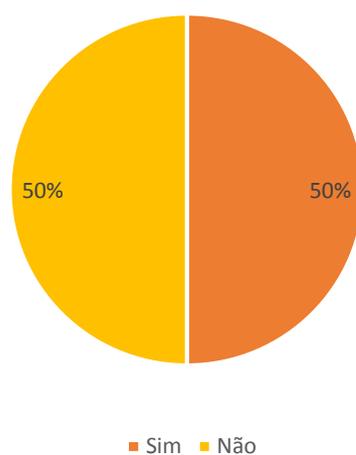
**Gráfico 11: Filiação a partido político entre o público da Comforça de VN**



**Fonte: Dados da pesquisa.**

Aliás, vale ressaltar que entre esses que já foram filiados a partidos políticos, metade já se candidatou a vereador ou a algum outro cargo político, conforme Gráfico 12.

**Gráfico 12: Já foi candidato a cargo político entre o público da Comforça VN**



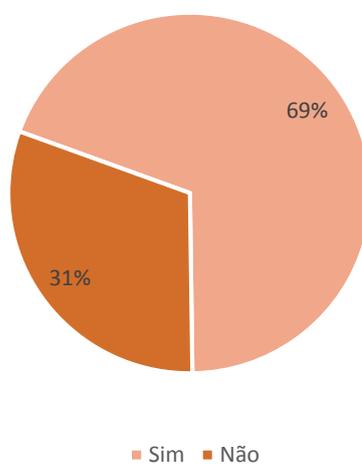
**Fonte: Dados da pesquisa.**

---

<sup>22</sup> Alguns membros da Comforça inclusive já tiveram que deixar a Comissão para se tornar assessores de vereadores. O próprio gestor do OP da Regional no período pesquisado pediu exoneração para se candidatar a vereador nas eleições de 2016. Depois de não ser eleito, o ex-gestor assumiu outro cargo de confiança na Administração Municipal.

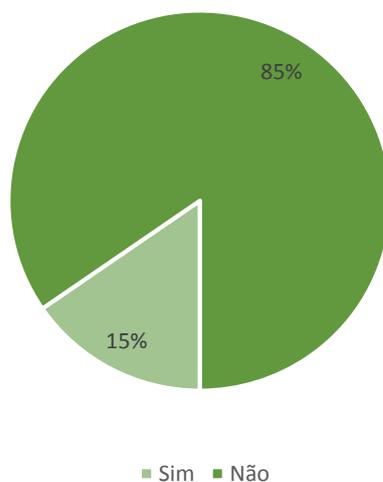
Outro ponto importante que evidencia a capilaridade que os delegados de Venda Nova têm em outros espaços participativos é o fato de uma parcela considerável entre eles também ser membro de outras instâncias institucionais. Ao todo, 31% da amostra declararam que, além da Comforça de Venda Nova, também participa de pelo menos mais uma comissão, instância ou conselho municipal diferente, os quais são conduzidos pela Prefeitura de Belo Horizonte, como mostra o Gráfico 13.

**Gráfico 13: Participação em outras instâncias pelo público da Comforça de VN**



**Fonte: Dados da pesquisa.**

O tipo de participação mais inexpressiva verificada pelo *survey* entre o público da Comforça de Venda Nova foi o engajamento em Organizações Não Governamentais (ONGs). Apenas cerca de 15% afirmou fazer parte de alguma ONG (Gráfico 14).

**Gráfico 14: Participação em ONGs pelo público da Comforça de VN**

**Fonte: Dados da pesquisa.**

Como é possível perceber, o público participante da Comforça de Venda Nova, marcado pelo histórico de vulnerabilidade socioeconômica, é composto por pessoas extremamente articuladas. Em geral, a maioria do grupo é composta por líderes comunitários, conhecedores da realidade local e do funcionamento do OP. A maior parte do público do fórum possui habilidades para expor as próprias ideias verbalmente, utiliza estratégias para se relacionar com o poder público e com os colegas do fórum, sabe negociar e articular interesses. Além disso, também têm forte vínculo com a política formal e conhecem os próprios direitos. Se necessário pressionar o Executivo Municipal, recorrem a vereadores ou a outras instâncias competentes para o controle do OP. Soma-se a tudo isso a entrada que estes atores têm em outras instâncias de participação e grupos de cidadãos, que lhes dá um enorme potencial de fazer circular informações sobre o fórum e o OP nestes outros espaços participativos.

#### 3.4.4 As dimensões de *accountability*

A caracterização dos fóruns da Comforça de Venda Nova, e do público que participa da instância, traz uma série de elementos que incidem sobre o processo de *accountability* e seu caráter público. O fato de ser uma arena de interlocução do governo com os cidadãos, para tratar de empreendimentos de interesse público e a opção de viabilizar a participação das comunidades a partir da representação dos delegados, por exemplo, dizem do propósito desta *accountability*, do canal utilizado e da dimensão que pretende alcançar.

Conseguimos vislumbrar a complexidade do sistema de *accountability*, com seus múltiplos canais e dimensões (MULGAN, 1997; 2000), ao analisar o processo realizado na Comforça de Venda Nova dentro de uma *accountability* maior do Orçamento Participativo.

O Orçamento Participativo de Belo Horizonte, mesmo com todas as suas falhas, é internacionalmente reconhecido como uma experiência bem sucedida de inovação institucional brasileira. No entanto, a forma pela qual opera a *accountability* do programa é multifacetada e perpassa vários canais e dimensões que se complementam. Há *accountability* horizontal a partir de órgãos fiscalizadores, como a própria Câmara Municipal que possui a função de auditar periodicamente as contas do Executivo. O OP também se submete à *accountability* vertical de forma mais indireta, quando os cidadãos belorizontinos têm a oportunidade de reeleger ou não candidatos em função do desempenho apresentado na implantação do programa em BH. E também há uma variedade de formas de *accountability* do tipo societal.

Entre elas, durante as etapas de cada edição do programa, há momentos em que a Prefeitura apresenta informações para os participantes, por exemplo, o balanço das obras já implantadas e as que ainda estão em andamento, os valores aprovados e já investidos, o montante reservado para a edição corrente, entre outras. Há *accountability* também para o público em geral por meio da publicação de informações referentes ao programa na seção do *site* Gestão Compartilhada<sup>23</sup> reservada ao OP, em notícias publicadas nesta página institucional sobre as etapas e metas do programa, e até mesmo a partir das placas colocadas nos locais das obras entregues, destacando-as como do OP. A Prefeitura recebe ainda demandas pontuais de *accountability* por meio do portal de informações e serviços<sup>24</sup> (que possui um tópico específico para o Orçamento Participativo), da central de relacionamento presencial (ou telefônico) – e da ouvidoria. Além disso, pode ocorrer também a partir de uma instância participativa voltada para as comunidades, como é o caso do citado objeto empírico desta pesquisa – os fóruns da Comforça.

Ao centrar o olhar sobre um canal de *accountability* específico a partir desta perspectiva de Mulgan (1997, 2000), é importante considerar não só diferentes dimensões que compõem o processo – intrapessoal, interpessoal, interdepartamental, interinstitucional e intersocial, mas também a interferência dos outros canais sobre ele. Desta forma, o tipo de *accountability* que

---

<sup>23</sup> Disponível em: < <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/orcamento-participativo/apresentacao>>. Acesso em 30/12/2016.

<sup>24</sup> Disponível em: < <http://portaldeservicos.pbh.gov.br/portalservicos/view/paginas/verTodosTemas.jsf>>. Acesso em 30/12/2016.

se pode esperar de cada canal – e a dimensão pública que seu processo precisa alcançar – é completamente diferente e operam por mecanismos distintos.

Para chegar à dimensão de *accountability* que prevalece no processo conduzido na Comforça de Venda Nova, ponderamos primeiro sobre o modo como as demais dimensões presentes no Orçamento Participativo incidem no fórum analisado. No âmbito interno da Prefeitura, a dimensão intrapessoal da *accountability* opera a partir dos agentes públicos que atuam na coordenação da Comforça. Na Regional Venda Nova, durante o primeiro semestre de 2016, dois gestores ocupavam este papel. O Gerente de Acompanhamento Regional do OP, aqui denominado como G1, com a função de supervisionar o andamento do programa e dar suporte às Comforças das nove Regionais. O gestor G1 atuava em contato com os órgãos executores e trazia para os fóruns esclarecimentos sobre os trâmites burocráticos para a implantação dos empreendimentos. E, subordinado a esta gerência da Secretaria de Gestão Compartilhada, estava o Gerente de Orçamento Participativo Regional, aqui denominado G2, responsável por fazer o contato entre o governo e as comunidades da região, levando e trazendo informações para ambos. O trecho a seguir, da entrevista com um dos gestores, ilustra esta dimensão que diz da conformidade da atuação do agente público com sua consciência profissional:

**EG1:** [...] assim, quando eu fui chamado pra ocupar esse cargo, eu fiquei muito satisfeito de saber que meu nome tinha sido unânime com as pessoas que estavam indicando, porque eu era gerente do OP e eu sentia. E bacana é isso, porque eu já fui gerente, sabia dos problemas na ponta e muita coisa me incomodava. Às vezes uma resposta mal dada, uma informação meia boca e eu passei a fazer isso, eu falei: “Não, eu quero traduzir a informação como uma informação que a pessoa consiga entender”. (Entrevista Gestor 01, agosto de 2016. Transcrição nossa.)

Ainda internamente à organização pública, a dimensão interpessoal da *accountability* no caso estudado aparece, por exemplo, dentro da Gerência do Orçamento Participativo Regional de Venda Nova, com a equipe responsável por fazer a ponte entre poder público e as comunidades da região. Se um delegado vai até a sede da Regional para relatar um problema detectado numa obra em execução e não encontra o Gerente, que está em campo atendendo outras demandas, é papel do funcionário público repassar estas informações ao seu superior, a fim de que sejam levadas em consideração na produção do Relatório de Empreendimentos e na prestação de contas do fórum mensal.

Já a dimensão interdepartamental da *accountability* da Comforça de Venda Nova se expressa, por exemplo, no trabalho da Gerência de Acompanhamento Regional em conjunto com outras gerências que integram a estrutura organizacional da Prefeitura. As áreas envolvidas na execução das obras do Orçamento Participativo são chamadas a prestar contas, como ilustra

o trecho a seguir da entrevista com o gestor, no qual ele relata como prepara os dados que integrarão a prestação de contas das Comforças:

**EG1:** Então eu recebo a demanda, eu peço o [departamento de] Planejamento Urbano pra olhar, eu peço o [departamento de] Meio Ambiente... Não que antes não pedia, mas agora você pede um parecer de vários órgãos. A SUDECAP às vezes dá um parecer, mas não, eu quero ouvir o Meio Ambiente. Isso tudo é feito num sistema que a gente tem aqui. (Entrevista Gestor 01, agosto de 2016. Transcrição nossa.)

Por sua vez, a *accountability* numa dimensão interinstitucional é mais ampla e extrapola a própria Prefeitura, envolvendo outros poderes como o Legislativo e o Judiciário, ou então agências governamentais fiscalizadoras. No fórum do mês de maio de 2016, numa das intervenções, um delegado relata ter recorrido ao Ministério Público para garantir que as informações que constam no Relatório de Empreendimentos da Comforça Regional de Venda Nova se concretizassem efetivamente:

**D4:** Eu estive lá no Ministério Público, aí o promotor me disse o seguinte: “[D4], tá aqui [o parecer] do Prefeito, começa em janeiro”. Aí, semana que vem que eu vou ter tempo, eu vou lá de novo. Eu vou falar com ele. Tá aqui, eu já conversei em janeiro, tá aqui [no Relatório de Empreendimentos] que isso vai começar em julho. Eu não sei se vai começar em julho. Então, promotor, se não começar em julho eu quero que o senhor dê um jeito. Se não der um jeito, aí vamos buscar outra instância em cima do promotor, porque não tem mais jeito. (Reunião 02, maio de 2016. Transcrição nossa.)

A dimensão da *accountability* intersocial, que coloca em relação direta agentes do poder público e cidadãos, é que prevalece durante os fóruns da Comforça de Venda Nova, quando o poder público e cidadãos interagem. Porém, como vimos anteriormente, isso não exclui o fato de os agentes públicos que conduzem o fórum procederem a outras dimensões nos momentos anterior e posterior à reunião mensal. É preciso considerar que, de certa forma, todas estas dimensões são trazidas pelos gestores para o momento da *accountability* do fórum. Na próxima seção, diversas evidências permitem observar como esta dimensão intersocial da *accountability* se concretiza.

### 3.4.5 As condições de publicidade

Esta parte da análise explora a configuração das condições de publicidade dos fóruns da Comforça de Venda Nova a partir dos três fatores identificados como fundamentais para esta compreensão ampliada da publicidade, que vai além de uma acepção persuasiva e estritamente ligada à mídia. O intuito é trazer aspectos da realidade investigada para evidenciar nuances que conformam o caráter público do processo de *accountability* promovido por meio desta instância

participativa. Assim, pretendemos demonstrar aspectos importantes da dinâmica das condições de publicidade, sua incidência na comunicação pública e o papel dos públicos neste processo comunicativo.

#### 3.4.5.1 Acessibilidade

O fator acessibilidade está ligado às condições para participar e ter acesso efetivo à Comforça de Venda Nova. Como é a acessibilidade aos fóruns pelos delegados ou por qualquer cidadão interessado em acompanhá-los? Os arranjos institucionais favorecem a abertura ou o fechamento dos fóruns ao público?

Os fóruns mensais da Comforça são destinados prioritariamente aos delegados oficialmente eleitos no programa do Orçamento Participativo de Belo Horizonte para representar suas comunidades. Para fazer parte do grupo que compõem a Comissão, é preciso cumprir determinados critérios. Os delegados são eleitos de acordo com o Decreto n. 15.662 e com o Regimento Interno das Comforças Regionais:

Art. 3º - As Comforças Regionais do Orçamento Participativo serão eleitas nos Fóruns Regionais de Prioridades Orçamentárias, a cada rodada do Orçamento Participativo, e será composta de acordo com as faixas de delegados presentes, definidas no caderno de metodologias específico de cada rodada de Orçamento Participativo. (BELO HORIZONTE, 2014).

Então, um primeiro requisito para ser integrante da Comissão é ter sido mobilizado para participar do Orçamento Participativo e estar presente no Fórum Regional de Prioridades, uma das últimas fases de cada edição do programa, na qual se definem os empreendimentos que serão executados.

Além disso, não é qualquer pessoa que pode ser membro da Comforça. O artigo 3º do Decreto n. 15.662 estabelece algumas condições para compor o grupo, relacionadas ao vínculo do sujeito com a Prefeitura:

Parágrafo único - Não poderá compor a Comforça Regional, na condição de titular ou suplente, aquele que: I - ocupar qualquer cargo em comissão na Administração Municipal; II - trabalhar na coordenação direta do processo do Orçamento Participativo. (BELO HORIZONTE, 2014).

Desse modo, ocupantes de cargo comissionado municipal estão excluídos desta função, bem como os servidores que trabalham diretamente na coordenação do Orçamento Participativo. Esta restrição é fundamental para que haja uma clara distinção entre quem representa o poder público e quem representa os cidadãos no fórum.

Outra restrição para integrar a Comforça se aplica aos ocupantes de cargos eleitos. Assim, um delegado da Comforça que queira se candidatar a algum cargo político será temporariamente afastado durante o período eleitoral. Caso esse delegado seja eleito para cargo nas esferas municipal, estadual ou federal, deve registrar por escrito seu desligamento da Comforça, segundo o artigo 9º, parágrafo único, do Regimento Interno. Estes requisitos são importantes para evitar que o fórum se torne espaço de propaganda e favorecimento pessoal de candidatos políticos.

Além da candidatura a cargo político, há ainda duas hipóteses de afastamento temporário da função de delegado da Comforça: a nomeação para cargo comissionado na Administração Municipal ou a ação reiterada do integrante de maneira agressiva, violenta e desrespeitosa com os demais membros e com os convidados dos fóruns (BELO HORIZONTE, 2016). Neste último caso, a decisão sobre afastamento compete aos delegados membros da Secretaria Executiva da Comforça, o que isenta o poder público de ser acusado de arbitrariedade neste processo. De qualquer forma, o fato de proibir comportamentos desrespeitosos durante a *accountability* do fórum é um ponto essencial para que os participantes tenham a possibilidade de se manifestar livres de coerção.

Na edição 2015/2016 do OP de Venda Nova, foram eleitos ao todo 53 delegados para representar os moradores da região. Mas o grupo que integra essa Comforça da Regional, contando com os delegados dos anos anteriores, supera 150 moradores, entre titulares e suplentes, responsáveis por zelar pelos interesses dos 262.183 habitantes<sup>25</sup>, distribuídos nos 42 bairros de Venda Nova. Este mecanismo de representação utilizado pela Prefeitura presume a inclusão de toda a Regional, por meio das lideranças que integram a Comissão. Neste sentido, os delegados não são os destinatários finais da *accountability* da Comforça, mas desempenham um papel de mediadores do processo para alcançar os moradores de todas as comunidades da região. A aposta da Prefeitura no potencial multiplicador destes atores é ratificada nos documentos que regulam a Comforça. Além de atribuir aos delegados essa função de fiscalizar o programa, o Regimento Interno e o Decreto n. 15.662 também estabelecem que tais indivíduos apoiem a mobilização junto à população para que haja ampla participação no processo do OP.

Vale destacar ainda, que em cada Comforça é eleita uma Secretaria Executiva formada por membros representantes de todos os Territórios de Gestão Compartilhada da Regional. Entre os papéis desta Secretaria, destacam-se a colaboração com a Prefeitura, dentre outras

---

<sup>25</sup> Segundo o censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010.

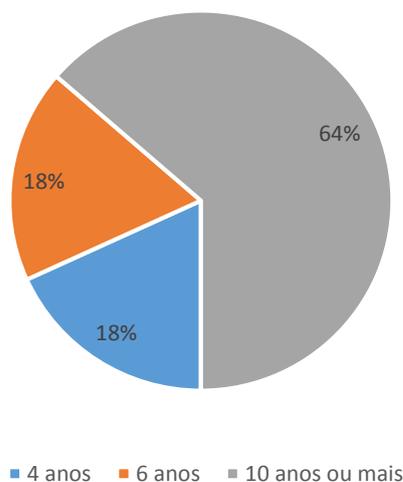
situações: na resolução de conflitos, na verificação do quórum para deliberações, nas sugestões para pauta, e também a participação na Comforça Municipal, enquanto representantes dos interesses de Venda Nova. Mais recentemente, foi acrescentada a função de auxiliar na elaboração dos relatos das reuniões e discutir sobre as retificações solicitadas pelos membros da Comissão.

No que se refere ao tempo de permanência como integrante da Comissão, o Regimento Interno da Comforça Regional define no seu artigo 6º, parágrafo único, que o “mandato dos membros da Comforça estende-se da data de realização do Fórum de Prioridades Orçamentárias Regional em que for eleita até quando todos os empreendimentos votados naquele ano sejam concluídos” (BELO HORIZONTE, 2016).

Na prática, isso pode levar até mais de uma década, a depender do prazo em que a Prefeitura concretize todas as obras eleitas na edição. No caso de Venda Nova, por exemplo, os dados do Relatório de Empreendimentos do Orçamento Participativo da Regional atestam que mais de duas obras da edição 2005/2006 ainda não tinham sido concluídas até 2016. Então, os membros destas Comissões se acumulam nas edições do OP por vários anos. De acordo com o Regimento Interno da Comforça Regional, a “cada rodada de Orçamento Participativo elegem-se novos integrantes da Comforça Regional que se somarão àqueles eleitos na rodada anterior” (BELO HORIZONTE, 2016).

Percebe-se, portanto, que o tipo de *accountability* proposta para o fórum da Comforça requer um perfil de participação e engajamento que não são pontuais, mas de longo prazo. Os critérios apresentados implicam a permanência dos integrantes na Comissão por vários anos e a rotatividade relativamente baixa para que o trabalho de acompanhamento do programa seja contínuo.

Em Venda Nova, identificamos, a partir do *survey*, que a maioria dos delegados que participam da arena cumprem esta exigência de engajamento de longo prazo. Entre os respondentes delegados, 64% afirma integrar a Comforça há cerca de 10 anos ou mais, conforme mostra o Gráfico 15:

**Gráfico 15: Tempo aproximado como delegados da Comforça de VN**

**Fonte: Dados da pesquisa.**

É intrigante imaginar que uma pessoa dedique tanto tempo de sua vida a participar de um fórum como a Comforça, que aparentemente não oferece nenhuma outra contrapartida além da inserção no acompanhamento da implantação do OP. Tanto o Decreto n. 15.662 quanto o Regimento Interno esclarecem que o trabalho dos membros da Comforça é voluntário. Eles não recebem qualquer tipo de remuneração pela participação nas atividades da Comissão. Apenas têm a função considerada pela Prefeitura simbolicamente como “serviço público de caráter relevante”.

Ainda em relação ao mandato dos delegados da Comforça, vale ressaltar que pode ser perdido em determinadas condições como: vacância, faltas às reuniões ordinárias ou em caso de irregularidades na atuação do membro, de acordo com os artigos 7º e 8º do Regimento Interno. Quando há perda ou afastamento do cargo, o membro titular é substituído pelo suplente.

Mas como um cidadão comum pode participar dos fóruns da Comforça de Venda Nova? Do ponto de vista da regulamentação do fórum das Comforças, os encontros coordenados pela Prefeitura podem ser livremente acessados por qualquer cidadão. Tanto o Decreto n. 15.662, quanto o Regimento Interno, no 11º artigo, parágrafo 3º, reforçam esta acessibilidade ao declarar que as “reuniões da Comforça Regional são abertas a todos os cidadãos, sendo o direito de voto reservado aos membros da Comforça Regional” (BELO HORIZONTE, 2016). Portanto, em tese, qualquer pessoa que for a uma reunião da Comforça de Venda Nova, mesmo que não seja morador da região e nem de Belo Horizonte, será recebido pelo poder público e terá o mesmo direito que os delegados de se manifestar no fórum. A única restrição aos que não

são delegados da Comforça no fórum é não ter direito ao voto nos casos de tomada de decisões da Comissão.

Em entrevista, o delegado confirma esta informação. “A reunião é aberta para qualquer membro da comunidade. Às vezes, ele não pode votar, mas voz ele tem” (ED, 2016). No entanto, nos fóruns observados, identificamos algumas situações em que alguns delegados não atribuíam confiança à fala de outros participantes que não faziam parte da Comissão e estavam ali pontualmente. A questão sobre a possível paralisação da obra da Unidade Municipal de Ensino Infantil – UMEI Navegantes – do bairro Céu Azul, expõe a tensão em torno da credibilidade dos participantes que não são da Comforça de Venda Nova, dos delegados e dos próprios gestores. Tudo começou com a questão de um delegado que queria a confirmação oficial sobre a paralisação da obra. Ao chegar à reunião de maio de 2016, o delegado D3, foi abordado por membros de uma associação comunitária do bairro Céu Azul. Eles aventaram a possibilidade de alguns contratempos causarem a paralisação da obra da UMEI, conforme trecho da fala entre o delegado D3 e o gestor G1 no fórum:

**D3:** Ô [G1] Há um mês nós tivemos lá [na UMEI], o senhor viu lá, né? Ela só tem seis anos, oito anos de atraso... Então é o seguinte, o que aconteceu? [O Secretário de Obras] garantiu que a UMEI ficaria pronta até julho, não é isso? E que agosto começaria a funcionar. Só que, chegando aqui, dois membros lá do Céu Azul da Associação UMCA [União dos Moradores pelo Desenvolvimento Social do Bairro Céu Azul] me perguntaram... Aliás, a pessoa que me perguntou disse que ouviu na sala da Secretária de Educação que diz que teve um problema lá devido ao furto dos cabos e devido ao atraso de pagamento dos operários lá, que a obra vai atrasar. Você tem essa informação?

**G1:** Não...

**D3:** Então parece que saiu muita fofoca lá. Céu Azul é o bairro que tem mais fofoca [Risos e comentários entre os participantes] em Venda Nova, não vou falar que é de Belo Horizonte não. O bairro que tem mais fofoca é o Céu Azul. E pra minha surpresa eu cheguei aqui e falei: “Vou procurar saber”. Então quer dizer que você não sabe de nada. Eu falei assim: “Eu vou falar com o [G1] lá e esperar para saber”.  
(Reunião 02, maio de 2016. Transcrição nossa.)

No trecho, percebe-se que ao constar que o gestor G1 não tinha conhecimento sobre o tema da paralisação das obras, imediatamente o delegado D3 desqualifica a informação, com uma postura de ironia ao classificá-la como “fofoca”. O participante P1 do fórum que não faz parte da Comissão – e seria uma das pessoas que teriam espalhado a “fofoca” – também tinha se inscrito entre os que desejavam falar, para tratar do mesmo assunto, conforme diálogo que ocorreu logo em seguida no mesmo fórum:

**G1:** Gente, eu vou aproveitar, o [P1] falou que também quer falar da UMEI Céu Azul, que aí eu vou na sequência aqui. [P1], levanta que eu não tô te vendo.

**P1:** E a mesma pergunta do [D3]. Foi pra mim que a [Funcionária pública] disse, dentro da Secretaria de Educação desse fato. E eu vim para ouvir que é um engano...

**G1:** Olha, seu sobrenome é qual, [P1]?

**P1:** [Nome completo do participante P1].

**G1:** Mesmo esclarecimento, não é isso? Olha, essa informação de atraso a gente ainda não tem. Quando foi feita a licitação, o prazo que foi contratado era pra término em julho, conforme foi informado. Então aí a gente vai repassar a informação sim. Você assinou a lista de presença, né? Tem seu telefone lá, né? Aí a gente dá retorno tanto pro pessoal aqui da Comforça quanto pra você que veio exatamente pra saber sobre isso.

**P1:** Obrigado.

(Reunião 02, maio de 2016. Transcrição nossa.)

Nesse primeiro momento, a Prefeitura afirmou não ter conhecimento sobre o fato relatado e combinou que ligaria para os demandantes para dar um retorno. Mesmo após obter o retorno por telefone, o delegado D3 retoma a questão na reunião de junho de 2016, com o intuito de esclarecer a questão diante dos colegas de Comissão, sem a presença dos autores do “boato”:

**D3:** [...] agora com relação à UMEI Céu Azul, só queria esclarecer o seguinte... [Há bastante conversa no local.]

**D13:** Reunião paralela não tem jeito não!

**D9:** Vamos escutar, gente!

**D3:** Houve, né, aquela fofoca na última reunião, logo que eu cheguei: “É, que a obra foi paralisada”, aquele negócio todo, e o [G1] ficou de trazer resposta. Eu liguei pra ele [G1] e ele falou que não. Eu gostaria que você [G1] falasse aí, porque a pessoa [P1] que veio, como diz... Eu entendi o seguinte: como é ano de eleição, todo mundo aparece, todo mundo é maravilhoso. E a pessoa que veio aqui é de uma associação e que tem um candidato também. Eu fui até meio grosso e falei: “Foi fofoca!”. Ele falou que ouviu na sala do Secretário de Educação. E eu falei que era fofoca. Aí eu gostaria que você [G1] falasse, com relação a isso, se o prazo de entrega é esse mesmo, se realmente vai estar funcionando em agosto e como será a divulgação, se já começou o cadastramento das pessoas. Porque aquele cadastramento que foi feito não vale mais. Porque as criançada já tá quase do meu tamanho.

**D12:** já tá tudo na faculdade, tá formando em Direito mês que vem. [Risos na assembleia]

[...]

**G1:** [...]Obra da UMEI Céu Azul: não recebemos nenhuma informação de que a obra vai paralisar, até porque é uma obra que tem que deixar pra questão do fundo da Educação, que tem dinheiro junto. E isso não tem essa informação. [...] E aí, sobre a questão das vagas, eu vou te falar que é uma falha minha, porque você me pediu isso mês passado e assim, terminou a reunião da [Comforça Regional] Pampulha dia 31, hoje começou a de Venda Nova... Então é muito rápido, foi erro meu, isso aí eu olho isso amanhã, mando aqui pra Venda Nova. Você lembra que eu te falei que eu mandava [inaudível] educação? Aí eu te dou uma resposta. E segunda-feira nós vamos lá na UMEI.

(Reunião 03, junho de 2016. Transcrição nossa.)

Desde a primeira reunião, quando a possível paralisação da obra na UMEI foi levantada, identificamos uma disputa em torno da credibilidade dos atores do fórum. O delegado, desconfiado da veracidade do fato trazido por um ator externo à Comissão, apresenta a questão diante do público do fórum e demonstra que considera a Prefeitura como uma fonte confiável de informações sobre os empreendimentos. Posteriormente, ele expõe que um dos motivos para desconfiar da credibilidade dos participantes que levantaram o assunto é o vínculo deles com uma associação que teria membros mais preocupados em obter vantagens particulares através da candidatura a vereador do que em resguardar os interesses da comunidade.

Em relação à acessibilidade ao local do encontro, no período observado todos os fóruns da Comforça de Venda Nova ocorreram no mesmo lugar: uma sala localizada na sede da Regional, no bairro São João Batista. É importante destacar que este local não está situado onde há uma grande disponibilidade de linhas de ônibus, porque boa parte do grupo que participa da Comforça tem como principal meio de deslocamento o transporte coletivo (rever Gráfico 9). Em entrevista, o participante EP considera a localização do ponto de reuniões um problema para a acessibilidade aos fóruns da Comforça de Venda Nova:

**EP:** Outro ponto [negativo] é a falta de mobilidade pra chegar no local. Um local ruim, que parece que é de propósito. Ao invés de colocar na sede da Prefeitura, na central de Venda Nova, próximo da praça, onde todos os ônibus passam. Uma coisa que observei é que muitos dos que vão têm veículo próprio. Porque a Prefeitura parece que não liga pra isso. (Entrevista Participante 01, agosto de 2016. Transcrição nossa.)

No entanto, durante a observação sistemática, constatamos que a Prefeitura entregava vale-transporte para os participantes que se deslocavam para os encontros por meio de transporte coletivo e que solicitavam este auxílio. Há, portanto, uma preocupação do poder público em facilitar o acesso ao fórum para os participantes que demonstram interesse em participar, mas não têm condições econômicas para arcar com o deslocamento.

A acessibilidade aos fóruns também depende de se obter as informações necessárias para viabilizar a participação, tanto dos delegados quanto dos demais cidadãos interessados. Afinal, como os delegados obtêm os dados sobre data, horário e local dos fóruns da Comforça? A convocação dos fóruns da Comforça Regional é uma obrigação do poder público. De acordo com o Regimento Interno, os delegados da Comissão devem ser convocados previamente<sup>26</sup> e por escrito e informados da pauta a ser tratada e o local da realização do encontro. Em Venda

---

<sup>26</sup> O Regimento Interno da Comforça define que a convocação para os encontros deve ser com antecedência mínima de sete dias para reuniões ordinárias e de quatro dias para as extraordinárias, quando possível.

Nova, os delegados e demais pessoas presentes no primeiro encontro do ano recebem um calendário anual dos encontros (ver Anexo C), que no geral ocorrem na segunda quarta-feira do mês, de fevereiro a dezembro.

Além disso, para os delegados da Comforça de Venda Nova, a Prefeitura realiza uma convocação direcionada. A principal forma é por meio de carta enviada pela Gerência Regional de OP de VN para todos os mais de 150 delegados que se acumularam ao longo das edições do OP. Segundo entrevista com o gestor G1, geralmente a carta chega cerca de uma semana antes do encontro. A ligação telefônica ou a mensagem de texto para celular são meios secundários para reforçar a informação, utilizados nos casos de pessoas que solicitaram à Prefeitura este lembrete ou quando não é possível o envio de correspondência, conforme explica em entrevista o gestor G1:

**EG1:** [...]. A divulgação é feita por carta e é encaminhada pra todos os membros da Comforça que estiverem na ativa. Quando eu chamo “na ativa”, entenda-se de empreendimentos de anos de OP que ainda tá em obra. E o telefone é um reforço, e isso é bacana, porque você manda carta, a gente tem muito problema de correio, aí quando você manda a carta, você pode receber essa carta com uma semana de antecedência. Eu tinha um membro da Comforça que ligava pra mim na hora e falava assim “Você me lembra, viu, quando tiver reunião”. Olha! Isso é um reforço que é feito pra falar “Oh, hoje é a reunião”, e isso é muito bacana, mas o principal mesmo é a carta. E lembrando: a reunião é aberta ao público, mas quem recebe a carta são as pessoas que foram eleitas pra representar aquele território, aquela região. (Entrevista Gestor 01, agosto de 2016. Transcrição nossa.)

Mas, e para um cidadão qualquer de Belo Horizonte que não seja delegado, como é a acessibilidade para participar dos fóruns da Comforça de Venda Nova? Se este cidadão já participou de uma reunião, pode solicitar à Prefeitura que deseja ser convocado para os próximos fóruns. Então, o poder público se dispõe a avisá-lo sobre os encontros futuros da Comforça. No entanto, segundo o participante entrevistado EP, a convocação da Comforça de Venda Nova para quem não é delegado durante o período pesquisado deixava a desejar:

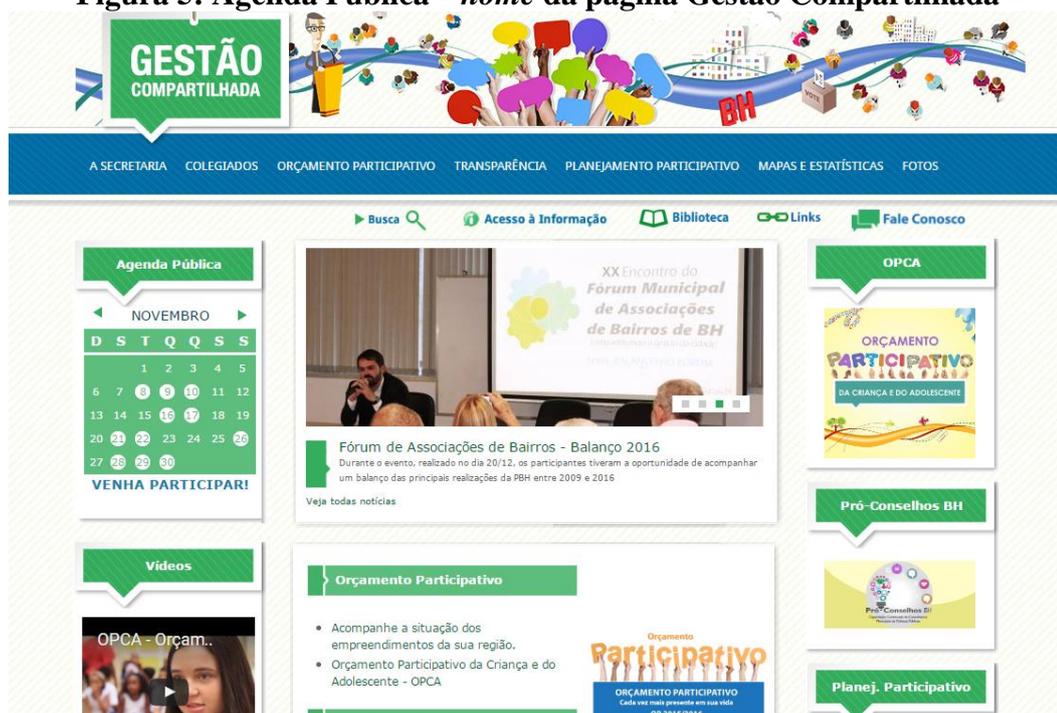
**EP:** Quando o prefeito vai fazer alguma fala, eles te ligam sete vezes por dia. Mas quando o prefeito não tá, você que não anote o dia e a hora da reunião... Se eles cancelarem, não estão nem aí pra avisar. Antigamente eles enviavam cartas pra mim e pro meu pai com o horário e local, com a assinatura do gerente. [...]. Deveria ser como era: mandavam cartas, ligavam no caso da pessoa não saber ler. Eu fiquei um tempo sem ir por causa da minha formação, talvez seja por isso que pararam de me mandar, mas eu fiz meu cadastro de novo, coloquei meus dados, telefone, *e-mail* pra nada. Quer dizer, a Prefeitura não faz nada em vão. (Entrevista Participante 01, agosto de 2016. Transcrição nossa.)

A fala evidencia dificuldade de acesso de um cidadão aos fóruns na própria Regional Venda Nova pela falta de informação, mesmo que já tenha participado e manifestado interesse

em acompanhar a Comforça. Além disso, o fato de a convocação ser direcionada aos membros da Comforça aponta para o importante papel do público do fórum na publicização da instância e suas questões para a mobilização de outros grupos.

Tanto o Regimento Interno quanto o Decreto que regulamentam a Comforça definem que as reuniões são abertas a todos os cidadãos, resguardando o direito de voto apenas aos membros da Comissão, como já mencionado. Porém, não identificamos mecanismos de convocação de todos os beloizontinos para o fórum. Se o cidadão utilizar a internet para buscar acessibilidade aos fóruns, terá dificuldades para localizar informações como data, horário e local dos encontros. Durante a investigação, o único local mais atualizado que continha estes detalhes fundamentais para qualquer pessoa participar foi no *site* Gestão Compartilhada<sup>27</sup>, na discreta seção Agenda Pública, disposta em formato de um calendário mensal no lado esquerdo do *home* da página, conforme a Figura 5 a seguir.

**Figura 5: Agenda Pública – home da página Gestão Compartilhada**



Fonte: < <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/> >

Ao selecionar uma data na Agenda Pública, é possível verificar os eventos agendados por dia. Em novembro de 2016, por exemplo, ao clicar na segunda quarta-feira do mês, dia 9, tivemos acesso aos dados de horário e local da reunião mensal da Comforça de Venda Nova, como ilustra a Figura 6:

<sup>27</sup> < <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/> >

**Figura 6: Agendamento da reunião mensal da Comforça de novembro de 2016**

The image shows a screenshot of the 'Gestão Compartilhada' website. At the top, there is a banner with the text 'GESTÃO COMPARTILHADA' and a navigation menu with items like 'A SECRETARIA', 'COLEGIADOS', 'ORÇAMENTO PARTICIPATIVO', 'TRANSPARÊNCIA', 'PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO', 'MAPAS E ESTATÍSTICAS', and 'FOTOS'. Below the menu, there are icons for 'Busca', 'Acesso à Informação', 'Biblioteca', 'Links', and 'Fale Conosco'. The main content area is titled 'AGENDA PÚBLICA' and shows the date 'quarta-feira, 9 de Novembro de 2016'. It lists two events:

Horário	Itens
18:30	Oficina de Mecanismos de Controle Social - Elaboração do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Local: Centro de Referência da Juventude - Rua Aarão Reis, Centro - Praça da Estação
19:00	Reunião mensal da Comforça Regional Venda Nova Local: Sede da Regional Venda Nova - Rua Érico Veríssimo, 1.428, Rio Branco

At the bottom of the page, there is a footer with the logo of 'PREFEITURA DE BELO HORIZONTE' and contact information for the 'Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada'.

Fonte: < <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/calendar-field-data/day/2016-11-09>>

Contudo, durante o monitoramento da Agenda Pública do *site* antes de cada reunião de 2016, identificamos que a ferramenta não foi atualizada com antecedência em vários meses. Quando isto ocorre, resta ao cidadão que não participa frequentemente do fórum a alternativa de procurar o telefone ou o endereço da Gerência Regional do Orçamento Participativo de Venda Nova ou de algum delegado conhecido para obter os dados necessários para ter acesso aos fóruns. Novamente, ressalta-se o papel dos membros da Comforça como mediadores para a *accountability* alcançar outras comunidades.

Outro aspecto que interfere na acessibilidade do fórum está ligado à adequação dos materiais de comunicação utilizados no processo de *accountability* ao público da instância. Os dados sobre escolaridade (Gráfico 8) contrastam com a organização da reunião da Comforça, que é toda estruturada em função da escrita. A lista de presença, o Relatório de Empreendimentos, os *slides* das apresentações, os comunicados impressos são todos fontes de informação que requerem leitura para serem compreendidos. O Relatório de Empreendimentos, especialmente, exige não só uma capacidade de leitura e interpretação, como também o

conhecimento de termos mais técnicos ligados aos procedimentos da administração pública<sup>28</sup> e ao processo de implantação das obras<sup>29</sup>.

Embora a maioria dos participantes já esteja familiarizada com algumas das nomenclaturas por participar há muitos anos do OP, eventualmente surgem dúvidas tanto de membros da Comforça como de participantes esporádicos sobre estas questões. Outro fato observado é que a Prefeitura costuma utilizar nos *slides* imagens (fotos dos locais ou a ilustração dos projetos) ao tratar de cada empreendimento. E, quando isso não acontece, os participantes cobram a imagem do poder público. A impressão que temos é que a falta de alguma referência visual para tornar mais concreto o que está sendo dito dificulta a compreensão para alguns dos participantes.

Em suma, no que se refere ao fator acessibilidade na configuração das condições de publicidade do fórum de *accountability* da Comforça de Venda Nova, é perceptível um hiato entre a norma e os fatos. Idealmente, a instância que promove um processo de interesse público da cidade se propõe como um espaço de interação aberto a todos. Porém, em termos pragmáticos, direciona todo o aparato institucional para um público específico, composto principalmente por lideranças comunitárias que se tornam delegados da Comforça na Regional. Para este público, os mecanismos de convocação e de facilitação para chegar ao local da reunião funcionam de modo satisfatório. No entanto, o cidadão comum sem contato prévio com o fórum tem dificuldades de encontrar informações básicas e imprescindíveis para ter acesso ao processo, como data, horário e local. Além disso, na contramão da abertura anunciada pela Prefeitura, entre os próprios membros da Comforça há estratégias que buscam atentar contra a credibilidade de participantes eventuais, mostrando-se como um aspecto que fomenta a exclusão das pessoas. Além disso, a organização do fórum em função da escrita, a despeito da presença de pessoas que não sabem ler nem escrever, se mostra como outro obstáculo para a acessibilidade. Portanto, embora potencialmente a Comforça de Venda Nova se denomine acessível para todos, na prática, a instância é muito acessível para os delegados da Regional e relativamente acessível para os moradores de Venda Nova. No entanto, a acessibilidade para a região tem potencial para ser aumentada a partir da intervenção do público participante da Comforça de Venda Nova.

---

<sup>28</sup> Licitação e ordem de serviço são alguns exemplos de termos recorrentes no Relatório de Empreendimentos.

<sup>29</sup> Também integra o vocabulário dos Relatórios termos como anteprojeto, projeto executivo, Plano de Regulação Urbana (PRU) etc.

### 3.4.5.2 Disponibilidade

Ao tratar do fator disponibilidade, a análise se volta para o conteúdo informativo a respeito dos fóruns de *accountability* da Comforça de Venda Nova e o modo como está disposto. Interessa saber quais documentos e notícias são e não são disponibilizados sobre estes objetos para os públicos, e de que forma isto acontece. Também nos interessa a presença de informação qualificada, voltada para mobilizar o interesse público. Esta disponibilidade facilita ou dificulta a apropriação e a utilização destas informações pelos públicos?

Nos materiais de comunicação impressos entregues nos eventos das rodadas do Orçamento Participativo há alguma disponibilidade de informações sobre os fóruns. Na edição 2015/2016, foi entregue aos participantes: Jornal, Revista de Metodologia e Diretrizes e folder-calendário. No jornal, há menções às Comforças Regionais na seção “Avanços e desafios” que noticia as adaptações realizadas na edição 2015/2016 do OP; na seção “Passo a passo”, que explica as etapas do programa e na seção específica para a Comforça: “A participação popular”. Além disso, na seção “Na voz do cidadão”, cinco entre os nove líderes que dão depoimento sobre o OP são delegados das Comforças. A Revista de Metodologia e Diretrizes também conta com uma seção específica para explicar a Comforça e menciona a Comissão em outras partes da publicação. Já o Livreto Comforça traz o conteúdo do Decreto 15.662 na íntegra, além de informar o nome de todos os delegados titulares e suplentes das nove Comissões eleitas na edição 2015/2016. A Comforça também aparece num tipo de folder-calendário, que sintetiza as etapas do programa. Em geral, o conteúdo de todos estes materiais de comunicação traz alguns dados, como o papel e o funcionamento da instância, com um teor institucional.

Especificamente no processo de *accountability* dos fóruns da Comforça de Venda Nova, o único documento publicizado no período pesquisado era o Relatório de Empreendimento do Orçamento Participativo Regional Venda Nova. O documento traz uma síntese da situação de todos os empreendimentos acompanhados – que somavam 44 em Venda Nova. Em forma de tabela, o Relatório trazia os seguintes campos: TGC (Território de Gestão Compartilhada), número do empreendimento, biênio do OP, escopo, endereço, bairro, valor total aprovado, órgão executor, fase do empreendimento e observações (detalhamento sobre o *status* de cada obra) (Anexo D). Apesar de o fórum trabalhar com informações públicas, a publicização do documento se dava apenas aos delegados e participantes do fórum, que recebiam uma cópia impressa a cada encontro para acompanhar a exposição verbal das informações pelos gestores do fórum.

Em entrevista, o gestor EG1 admite que a publicização do Relatório pela internet talvez ampliase a disponibilidade de informações dos empreendimentos para a população, incluindo aqueles que não frequentam o fórum:

**EG1:** Aí é uma coisa que eu acho que, por exemplo, poderiam ser disponibilizadas as planilhas [Relatórios de Empreendimentos do OP Regional], por que não? Não é mais fácil? Eu pego ali, como a gente tem tentado fazer um processo de esclarecimento, é público. Então eu vou falar isso com o Secretário. Eu anotei aqui algumas coisas do seu projeto, e é uma forma sim de melhorar a comunicação. E quando você fala assim... Eu vou chamar de “dado frio”, que é só número, mas eu quero saber: “Tá demorando por quê? Mais ainda: tá aguardando licitação de projeto. Por quê?”, ou algumas questões que são mais complicadas; sempre tem lá explicando. Então isso é uma coisa que eu vou falar com o Secretário, a partir desse projeto, de que essas planilhas podem ser divulgadas. (Entrevista Gestor 01, agosto de 2016. Transcrição nossa.)

Nos fóruns da Comforça de Venda Nova, outros documentos também eram produzidos pela Prefeitura, mas não chegavam a ser publicizados. Um deles é a Lista de Presença, preenchida pelos participantes do fórum na chegada do encontro, com os campos: nome, bairro, telefone, *e-mail* e assinatura. O outro é a Ata da Reunião, com o registro das questões levantadas pelos participantes e os respectivos encaminhamentos e respostas dos gestores do fórum. No encontro de fevereiro, o delegado D2 sugere o compartilhamento das informações discutidas no fórum pelo menos com os membros da Comissão, conforme trecho transcrito a seguir:

**D2:** Boa noite, gente! Beleza?! Na verdade, tipo assim, eu respeito muito a equipe. [...] Todo mundo que está aí trabalhando com a gente. Só que tem certas situações que vão se repetindo toda reunião. Então eu queria fazer primeiro uma sugestão. Se a ideia é uma cidade compartilhada, uma gestão compartilhada, um orçamento participativo, então porque que o compartilhamento das informações é só essa tabulação [Relatório de Empreendimentos] aqui, sempre praticamente a mesma coisa? Às vezes muda uma palavra ou outra, mas toda vez a gente pega a mesma coisa. E não compartilha as informações que realmente a gente quer. Então se possível a gente puder registrar uma ata... Porque a gente num pega o registro aqui [na Lista de Presença], num pega o telefone, o *e-mail*? Quem não tiver o *e-mail*, imprime aí que é a mesma coisa. Convenhamos aí [no Relatório de Empreendimentos] que as mesmas informações vão ser repetidas. Então fazer uma ata da reunião, de tudo que a gente disse. Colocar uma pessoa para registrar uma ata ali. Para que vocês enviem por *e-mail*. E aquelas pessoas não tiverem *e-mail*, vocês trazem impresso e entregam na reunião seguinte as informações para atualizar a gente mesmo. [...]

**G1:** [...] Então, [D2], a questão... Toda reunião da Comforça tem um registro de ata, tá. Então você tá querendo que a gente já encaminhe para *e-mail*, para quem tiver *e-mail*, e a planilha também, não é isso?

**D2:** É. Pode ser a planilha e, principalmente, a ata. E depois imprime e entrega pras pessoas que não tem *e-mail*. Pra gente acompanhar também porque a gente esquece. (Reunião 01, fevereiro de 2016. Transcrição nossa.)

Percebe-se que o delegado D2 considera a indisponibilidade deste documento – que ele sequer sabia que existia – como contraditória frente ao discurso da Prefeitura de Belo Horizonte de promover na cidade uma gestão compartilhada entre o poder público e os cidadãos. Além disso, para o delegado, o fato de não dispor deste registro oficial das demandas feitas pelos participantes prejudica a *accountability*, já que atrapalha o acompanhamento real do avanço das questões discutidas no fórum. Em novembro de 2016, o Regimento Interno publicado no Diário Oficial do Município trouxe mudanças relativas a esta reclamação sobre a publicidade dos registros dos fóruns. O documento estabelece que os relatos das reuniões “serão disponibilizados a todos os interessados na Gerência Regional do Orçamento Participativo e enviados por *e-mail* para quem os solicitar” (BELO HORIZONTE, 2016).

Além disso, define que o relato da última reunião será disponibilizado para leitura na reunião subsequente. Apesar da aparente responsabilidade do poder público ao considerar a proposição e transformá-la em regulamento para todas as Regionais, devido ao recesso de final de ano e à troca de mandato da gestão municipal, não foi possível verificar se estas novas regras passaram a ser efetivamente seguidas em Venda Nova.

Por sua vez, na internet, a Prefeitura de Belo Horizonte conta com três principais canais com informações disponíveis sobre os fóruns da Comforça de Venda Nova: o Portal PBH<sup>30</sup>, o *site* Gestão Compartilhada<sup>31</sup> e o Blog de Venda Nova<sup>32</sup>. No Portal PBH, que é mais antigo e desatualizado, não há nenhum *menu* com dados sobre a Comforça. Porém, ao procurar no campo de busca pelo termo “Comforça”, aparecem 43 resultados (39 conteúdos e 4 notícias). As notícias, de caráter mais institucional, registram eventos ligados ao OP ou à Comforça, com a presença de gestores da Prefeitura.

Já no *site* Gestão Compartilhada<sup>33</sup>, mais recente, há informações sobre a Comforça no *menu* Orçamento Participativo, *submenu* Orçamento Participativo Regional. Porém, os dados disponibilizados sobre o fórum neste local se concentram principalmente em um parágrafo que sintetiza o funcionamento da Comforça dentro do programa (Figura 7).

---

<sup>30</sup> < <http://portalpbh.pbh.gov.br>>

<sup>31</sup> < <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/>>

<sup>32</sup> <<http://vendanovablog.blogspot.com.br/>>

<sup>33</sup><[http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/flash/painel\\_op\\_sala\\_de\\_situacao.swf](http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/flash/painel_op_sala_de_situacao.swf)>

Figura 7: OP e Comforça Regional no *site* Gestão Compartilhada

**Agenda Pública**

FEVEREIRO

D	S	T	Q	Q	S	S
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28

**VENHA PARTICIPAR!**

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO REGIONAL**

O Orçamento Participativo Regional destina-se à definição dos investimentos em cada uma das nove regiões administrativas da cidade. A cada dois anos, os moradores se encontram em reuniões nas bases e assembleias regionais para escolherem, a partir do voto direto, os empreendimentos que deverão ser executados pela Prefeitura e que estão diretamente relacionados aos interesses específicos de cada bairro e vila da cidade. Ao final do processo, são eleitos os representantes que irão compor a Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo **Comforça** Regional e Municipal.

**Como Funciona**

A dinâmica do Orçamento Participativo Regional consiste em realizar a cada dois anos plenárias com a população nas nove regiões da cidade, para a definição dos empreendimentos a serem executados pela Prefeitura de Belo Horizonte. Antes do início do processo, a Prefeitura torna pública a metodologia – documento que visa uniformizar procedimentos e trazer orientações, definições e regras de cada política setorial e de funcionamento de cada etapa do Orçamento Participativo.

**Órgãos Envolvidos**

A Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada é responsável pela coordenação e execução do OP, por meio da Gerência de Coordenação do Orçamento Participativo e das Gerências Regionais do Orçamento Participativo. O programa ainda conta com a participação da Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (Urbel), responsável pela execução das obras nas Zonas Especiais de Interesse Social, da Superintendência de Desenvolvimento de Capital (Sudocap), responsável pela execução de obras nos demais zoneamentos da cidade, conforme definição do Plano Diretor, e da Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimônio, responsável pela execução das demandas de implantação de sistemas de videomonitoramento. Também fazem parte do processo todas as secretarias, empresas públicas, autarquias e fundações municipais, a partir da formulação dos Diretores do Orçamento Participativo.

**Papel das Comforças**

O monitoramento do Orçamento Participativo é feito pelas **Comforças** Regionais e Municipal. As **Comforças** são eleitas no Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias e em suas reuniões mensais todos os envolvidos no OP participam, analisando informações sobre o andamento das obras.

**Participação**

Desde 1993, quando foi criado, o OP já contou com mais de 400 mil participações em reuniões e assembleias, onde foram definidas a execução de 1.613 obras pelo OP Regional, sendo que 1.206 já foram concluídas (dados até março de 2014).

**Participação Popular no Orçamento Participativo Regional - 1994 a 2013/2014**

Ano do OP	Participação
1994	11.216
1995	26.823

Fonte: < <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/orcamento-participativo/orcamento-participativo-regional> >

Ao procurar pelo termo “Comforça” no campo de busca do *site* da Gestão Compartilhada, aparecem 30 notícias e uma série de eventos relativos a todas as Regionais de Belo Horizonte. Grande parte são coberturas de momentos que envolvem os delegados da Comforça como, por exemplo, a avaliação da metodologia do OP ou a eleição de novos delegados. Na mesma linha da página mais antiga, as notícias com tom institucional se limitam a fazer uma espécie de relato oficial dos eventos que envolvem a Prefeitura.

No *Blog* de Venda Nova, que é outra ferramenta para disponibilizar informações, mais direcionada à Regional, também é possível encontrar a algumas notícias que envolvem a Comforça. Ao procurar pelo termo “Comforça”, são identificadas 24 notícias com menções à

Comissão. Em geral, assim como nos *sites*, o teor das notícias é institucional e funciona como uma forma de a Prefeitura propagar na Regional o envolvimento da população nas comissões, conselhos e fóruns coordenados por ela<sup>34</sup>.

No conteúdo proveniente dos canais institucionais da Prefeitura na internet, prevalece nos textos a impessoalidade, normalmente escritos na terceira pessoa, numa linguagem típica da divulgação jornalística oficial, conforme praticado nas organizações públicas. Nas raras informações sobre a Comforça encontradas no Portal PBH a partir do mecanismo de busca do *site*, identificamos textos que se assemelham ao exemplo a seguir:

#### **Comforça OP Regional**

Comforça é a Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo, eleita para acompanhar a execução dos empreendimentos do Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte em nível regional. Seus membros são lideranças comunitárias eleitas no Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias. A função da Comforça é considerada de interesse público, portanto não pode ser remunerada e seu mandato se estende da data da realização do Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias até a realização de todos os empreendimentos aprovados neste Fórum. [...] <sup>35</sup>.

Como é possível perceber, não há uma preocupação com a inteligibilidade, pois utiliza períodos longos e nem busca tornar a informação mais didática. Isto denota o interesse do poder público em divulgar uma nota oficial e propagar suas ações, sem intenção de mobilizar públicos para participar da instância. Em entrevista, quando questionado sobre o que acontece nos fóruns da Comforça que a Prefeitura considera importante ser publicizado, o gestor G1 ratifica este posicionamento de priorizar a publicização dos eventos mais institucionais, em detrimento de temas mais específicos levantados no processo de *accountability* destas arenas:

**G1:** Na verdade, as reuniões são muito territoriais, às vezes. Há divulgação, não das reuniões, mas quando há uma divulgação maior é quando tá acontecendo o processo [do Orçamento Participativo], que fala: “Aconteceu a abertura do OP, teve tantas pessoas”. As inaugurações... Mas, especificamente das reuniões, não existe. Pode acontecer de visitas às obras em execução, que já foi divulgado – mas aí divulgado no Diário Oficial do Município, não na divulgação em outros jornais. No nosso Diário Oficial tudo isso, inauguração, visita a alguma obra em execução, às vezes alguma atividade que envolveu a Comforça num processo maior da Prefeitura, tudo isso é divulgado no Diário Oficial. E no *site*, né?  
(Entrevista Gestor 01, agosto de 2016. Transcrição nossa.)

<sup>34</sup> Vale pontuar que a mais atual das notícias encontradas no *Blog* de Venda Nova foi publicada em março de 2016, considerando-se o monitoramento atualizado 01/02/2017.

<sup>35</sup> Ver:

<<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/contents.do?evento=conteudo&idConteudo=29925&chPlc=29925&&pIdPlc=&app=salanoticias>>. Acesso em 04 de fevereiro de 2017.

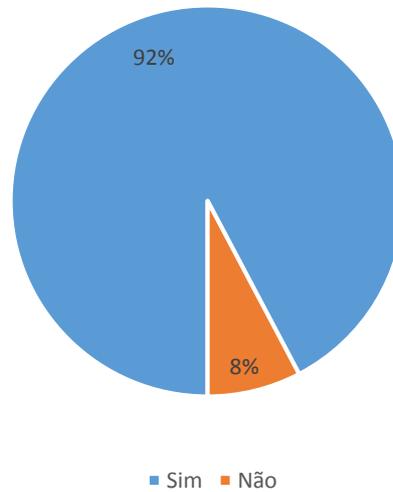
Percebe-se tanto a partir do conteúdo das notícias quanto da entrevista um propósito de destacar as ações da Prefeitura e a adesão da população nestes informes produzidos por ela, para dar credibilidade à imagem dos agentes públicos que conduzem o governo, ao invés de prover dados de interesse público para o uso e benefício dos cidadãos belorizontinos.

Em entrevista, ao ser questionado se não haveria outras formas de divulgação da Comforça, o gestor G1 afirma que não porque a reunião é direcionada para aqueles membros eleitos. Ele esclarece ainda que a área de Assessoria da Regional só divulga questões relativas à Comforça se a Secretaria de Gestão Compartilhada solicitar. Além disso, quando a mídia aciona a Assessoria para tratar temas relativos à Comforça de Venda Nova, a orientação é direcionar a demanda para a Secretaria. Estas evidências demonstram que a Prefeitura entende que os fóruns dizem respeito apenas ao território circunscrito na Regional, o que justifica o direcionamento das ações de comunicação apenas para Venda Nova. Mais que isso, devido ao mecanismo de representação – por meio da eleição dos delegados para falar pelas comunidades da Regional – o poder público dá por encerrada a obrigação de disponibilizar informações sobre a Comforça ao informar os membros da Comissão de Venda Nova.

Esta função de tomar parte do processo de *accountability* promovido na instância em nome dos moradores da região pode ser desempenhada de modo a incidir menos ou mais sobre as condições de publicidade do fórum. Diante deste contexto no qual o fator disponibilidade (a) conta com certo volume de informações, mas a maior parte do conteúdo não pode ser considerada como informação qualificada, ou seja, que contribui para vincular os cidadãos em prol do interesse público e (b) a publicização das informações é direcionada à Regional, principalmente aos delegados da Comforça, conhecer esse perfil do público é crucial para entender o potencial de influência que exercem sobre as condições de publicidade do fórum.

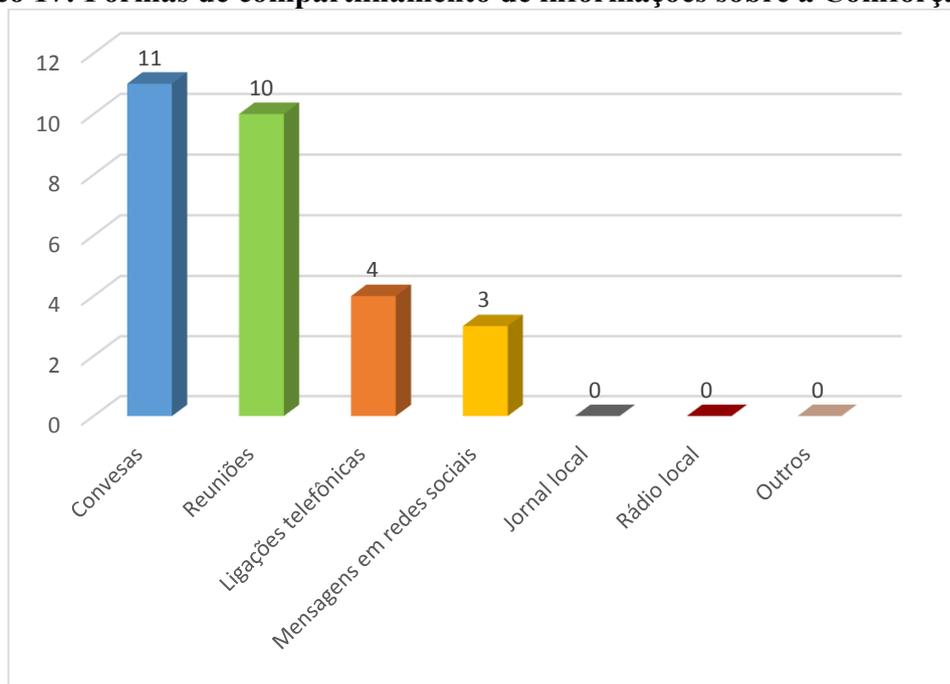
Vimos que o público da Comforça de Venda Nova se constitui por atores com formação de base comunitária, atuantes no campo da política e em outras instâncias participativas governamentais. Em grande parte, são pessoas que possuem experiência em articular e negociar com grupos comunitários e agentes do poder público, tanto do Executivo quanto do Legislativo Municipais. Isto significa que estes delegados e participantes de tal fórum – enquanto mediadores do processo de *accountability* do OP voltado para as comunidades – possuem um público próprio, formado pelos grupos que representam ou afirmam representar.

Ressalta esta importância do público da Comforça de Venda Nova no fator disponibilidade o posicionamento destes atores diante das informações do fórum. De acordo com resultado do *survey*, 92% dos participantes afirmaram que costumam repassar as informações do fórum da Comforça de Venda Nova para outras pessoas (Gráfico 16):

**Gráfico 16: Participantes que repassam as informações sobre a Comforça de VN**

Fonte: Dados da pesquisa.

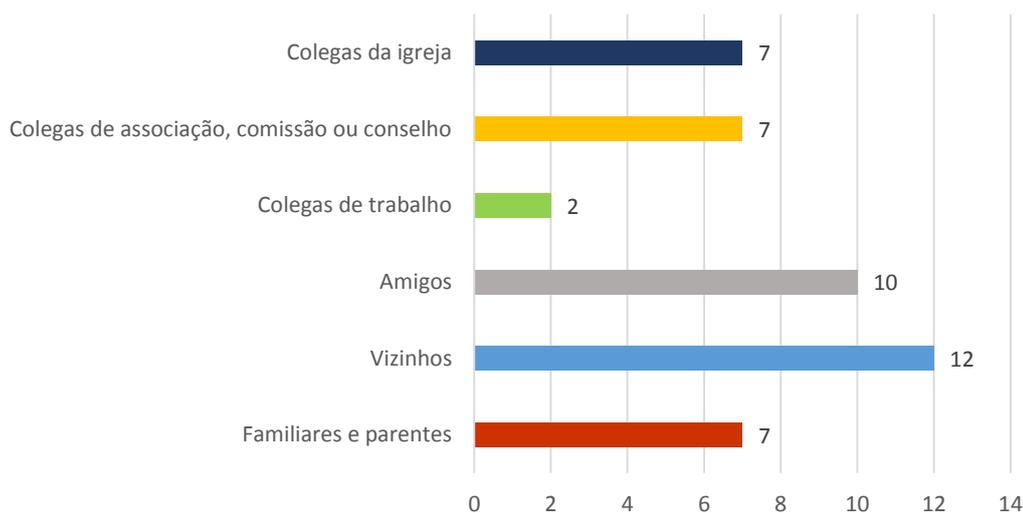
Entre esta maioria que contribui para publicizar o fórum, as principais formas utilizadas para o repasse de informações são conversas e ou reuniões que participam, mostrando a força do traço da oralidade para este grupo, conforme o Gráfico 17:

**Gráfico 17: Formas de compartilhamento de informações sobre a Comforça de VN**

Fonte: Dados da pesquisa.

Além disso, entre as pessoas com quem os respondentes do *survey* mais compartilham informações sobre a Comforça, estão vizinhos e amigos. Além deles, destacam-se ainda os colegas de igreja, de associação, conselho ou comissão, bem como familiares e parentes, como aponta o Gráfico 18.

**Gráfico 18: Pessoas com quem compartilham informações sobre a Comforça de VN**



**Fonte: Dados da pesquisa.**

Ao encontro destas constatações, as entrevistas com os participantes do fórum confirmam a importante inserção destes atores na ampliação do fator disponibilidade do fórum. O delegado ED declarou que divulga as questões discutidas na Comforça de Venda Nova para a comunidade em geral, principalmente nas reuniões de associações que participa. Na mesma linha, o participante EP afirmou que discute alguns dos assuntos da Comforça de Venda Nova em grupos comunitários de sua região.

Este perfil de participação atuante, conjugado com as intensas trocas comunicativas que os atores realizam nestas atividades junto a vários grupos, dá uma ideia da expressividade que o público da Comforça de Venda Nova desempenha na ampliação da disponibilidade do fórum. Contudo, apesar deste grande potencial de influência do público na região, sobretudo, junto a outras instâncias participativas, não há indícios de que consigam publicizar o fórum para além do âmbito da Regional.

Em síntese, o fator disponibilidade conta com os materiais impressos, distribuídos nas rodadas do OP, com o Relatório de Empreendimentos entregue nos fóruns e notícias e textos institucionais em *sites e blogs* oficiais. Apesar de constatar a existência destas informações, o teor da maioria delas é institucional e não se configuram como informação qualificada. O

conteúdo demonstra as estratégias de propaganda institucional, atendendo a interesses privados dos agentes governamentais, ao invés de servir ao interesse público. Soma-se a tudo isso o fato de a comunicação realizada pela Prefeitura ser deliberadamente direcionada ao público do fórum e não ter intenção de alcançar a rede de comunicação midiática. A influência dos públicos sobre a dimensão pública do fórum mostra-se fundamental neste cenário. No caso de Venda Nova, o público com perfil associativo e politicamente atuante, com capilaridade em outros grupos – familiares, comunitários, de amigos etc. – apresenta potencial para promover uma circulação mais intensa das informações relativas à *accountability* na rede de comunicação social.

#### 3.4.5.3 Generalidade

No fator generalidade, o que está em jogo na análise é a construção discursiva em torno do fórum da Comforça de Venda Nova. Interessa observar se prevalece na constituição das informações um viés mais particular, ligado a interesses privados, ou geral, relacionado a interesses públicos, e em que circunstâncias isto ocorre<sup>36</sup>. Num processo de *accountability* como o da Comforça de Venda Nova, que coloca em jogo a prestação de contas de recursos financeiros destinados a beneficiar toda uma coletividade – a população de Belo Horizonte – é preciso projetar as questões que emergem na instância para circular no espaço público. Este processo de coletivização permite ampliar as possibilidades de envolvimento no processo e, assim, fazer com que a *accountability* do fórum seja considerada relevante para a cidade.

O conteúdo presente em alguns dos materiais de comunicação distribuídos nas etapas do Orçamento Participativo pela Prefeitura apresenta traços que apontam para interesses mais gerais, que remetem a um público ampliado. Trazem uma linguagem convidativa na busca de envolver cidadãos para participar do programa. Na Revista de Metodologias e Diretrizes, a seção que trata da Comforça já traz em seu discurso indícios de generalidade, ao apresentar a participação da Comissão como em conjunto com o poder público como essencial para aprimorar o bem-estar de todos na cidade, como é possível ler em:

A participação da comunidade no acompanhamento da gestão pública é fundamental para a avaliação da execução das políticas públicas e para o aprimoramento da participação. No Orçamento Participativo a participação popular é fundamental em todo o processo: indicação dos empreendimentos prioritários, mobilização social, acompanhamento e fiscalização da execução dos empreendimentos. Governo e

---

<sup>36</sup> Neste eixo da análise, focamos apenas nos materiais e/ou momentos em que era nítido algum tipo de esforço dos atores para revestir as falas sobre o fórum ou durante seu processo de uma ideia de particularidade ou generalidade. Assim, as notícias e documentos disponibilizados pela Prefeitura, com sua linguagem impessoal e teor de relato oficial, não foram abordados nesta parte.

população caminham juntos na definição de pequenas e grandes obras para a cidade, sejam elas de caráter social, de urbanização ou de infraestrutura. [...]. A Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo – Comforça Regional – monitora a execução dos empreendimentos, contribuindo para aumentar a eficácia do poder público na gestão dos recursos em cada uma das nove regionais, ao todo se somam neste acompanhamento mais de 700 lideranças. (BELO HORIZONTE, Revista de Metodologia e Diretrizes, 2015, p. 09).

O trecho, apesar de escrito em terceira pessoa, traz elementos que remetem à presença de uma coletividade formada pelos cidadãos belorizontinos engajados no OP e seu acompanhamento. O argumento de que a Comissão contribui para aumentar a eficácia da gestão do poder público na cidade aponta para um sentido mais amplo de controle sobre os recursos públicos. Termos como “comunidade”, “participação popular” e “população” são utilizados para trazer esta ideia de generalidade na adesão ao trabalho do programa e da Comforça, demonstrando a sua relevância pública. A utilização de estatísticas desta participação – as mais de 700 lideranças – dão ênfase ao valor que este grupo mobilizado tem para garantir o interesse público dos moradores da cidade.

Na mesma linha, o Jornal do OP, na seção “A participação popular”, o poder público busca reafirmar a ideia de uma instância que trabalha para o bem coletivo da cidade a partir do controle da qualidade dos empreendimentos implantados pelo OP.

Os membros da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo – Comforça Regional e Municipal, muitos deles participantes desde a primeira edição do OP merecem a reverência da cidade, pois, além de participarem ativamente na definição das prioridades dos seus territórios e da cidade, acompanham voluntariamente o cronograma e a qualidade dos empreendimentos, nas reuniões e no canteiro de obras. Como reconhecimento desse papel histórico, a Prefeitura formalizou esta participação por meio da publicação do Decreto Municipal [...]. (BELO HORIZONTE, Jornal do OP, 2015, p. 08)

Para isso, enfatiza a importância da participação dos delegados na história de Belo Horizonte. Outra estratégia do poder público presente no Jornal do OP é a utilização de depoimento de líderes comunitários e de delegados da Comforça, na seção “Orçamento Participativo na voz dos cidadãos”, na tentativa de remeter a uma generalidade a partir de sujeitos que representam um público maior.

Além disso, o trecho da fala da líder comunitária da Regional de Venda Nova escolhido pela Prefeitura para sair na publicação é justamente a que ela busca conferir um sentido mais amplo a um empreendimento local:

O OP é muito importante! Mesmo não sendo fácil, com ele nós conquistamos as obras, e isso traz benefícios para a comunidade e as pessoas que necessitam. Ter uma UMEI

aqui era meu sonho, e essa UMEI São João Batista trouxe um impacto muito grande e positivo, pois as crianças que estudam aqui são o futuro do nosso país. Fico feliz que ela já esteja pronta, mas ainda falta inaugurá-la. É muito importante a participação de todo no OP e nós estamos juntos há muitos anos. [Maria da Conceição Reis (Líder comunitária do São João Batista)]. (BELO HORIZONTE, Jornal do OP, 2015, p. 05).

Para alcançar esta ideia de generalidade, a líder menciona “benefícios para a comunidade” e utiliza expressões em nome de uma pluralidade como “o futuro do nosso país” e “estamos juntos”. Ademais, constrói um argumento de que a conquista da unidade de educação infantil em sua região é um ganho para a sociedade como um todo, visto que as ações realizadas para as crianças hoje trarão impactos futuros não só para a cidade, mas indiretamente também para todo Brasil.

Durante o processo de *accountability* nos fóruns, em momentos abertos à fala dos participantes, identificamos várias ocasiões em que embora os delegados enunciassem suas questões, atribuindo certa generalidade a elas, a Prefeitura, em suas respostas, adota a estratégia de particularizar o assunto, como observamos na primeira reunião:

**D8:** Você colocou esta questão de estudos preliminares. Mas na verdade, eu queria saber mais... Você colocou para o [D9]. Eu queria que você falasse pra gente. Nós fomos mobilizados pra poder não perder o valor que tinha. Então eu queria que você desse uma atenção para agilizar pra gente. Porque essa questão...

**G1:** [...] Sobre a questão do projeto lá no Minas Caixa... Nos empreendimentos do OP, nossa maior batalha é esses prazos. É o que desanima todo mundo. A gente sabe. Fica feliz. Mas sabe que é difícil para vocês aguentar lá na ponta também. Então, não houve nenhum problema em relação a nada jurídico para fazer esse projeto. Na época, houve um problema de licitações desertas. Então isso atrasou muito, além da demora de licitar, na hora que licitou demorou demais. Você já conhece o projeto. Até o dia 13 vai ser entregue o orçamento e a próxima fase é licitação da obra. Tá?! Então, UMEI Minas Caixa. A [D8] coloca essa situação, é...

**D8:** Na verdade, é que nós fomos mobilizados e não temos um posicionamento... (Reunião 01, fevereiro de 2016. Transcrição nossa.)

A questão é proferida pelo delegado a partir de uma fala revestida de quem presume representar uma coletividade. Expressões no plural em referência a um “nós” reafirmam esta busca pela ideia de generalidade. Por sua vez, o gestor G1 se dirige de forma a particularizar a questão, afirmando que o delegado D8 conhece o projeto, como se não fosse relacionado ao interesse de todos os presentes no fórum.

Outro exemplo ocorreu ainda na primeira reunião observada, e reforça este posicionamento de dar às questões apresentadas publicamente pelos delegados, atinentes a todos os participantes do fórum, um caráter particular, como se fosse concernente a apenas o autor da solicitação:

**D11:** Eu vou falar do posto de saúde do Mantiqueira. Está em fase final de elaboração de projeto [no Relatório de Empreendimento] o UPP Mantiqueira. Queria saber se realmente tá dando essa informação com certeza para a comunidade.

**G1:** Eu só vou confirmar para o senhor então. Ele falou maio, né? Deve ser porque a gente faz a reunião. Senhor [D11], do planejamento, que olha no plano de obras. Aí é conversado direto com o pessoal de projetos. O [G2] liga pro senhor. Amanhã, tá! Só para confirmar se é maio, né?! [...]

**G1:** Aí, senhor [D11], dois dias para poder detalhar o projeto executivo, ainda teve que detalhar o valor que já foi organizado também. Então eu vou só organizar essa data que a próxima fase é orçamento e licitação da obra, tá?! Esse é o caso do senhor [D11]. [...].

(Reunião 01, fevereiro de 2016. Transcrição nossa.)

No diálogo, a ideia de particularidade é reforçada porque, além de combinar com o participante uma resposta em particular via telefone, o gestor G1 encerra a questão afirmando que o caso é dele, como se não dissesse respeito aos demais participantes do encontro. Contudo, é interessante verificar que, no fórum, esta postura particularizante da Prefeitura é também tencionada pelos participantes. No exemplo a seguir, o membro da Comforça de Venda Nova critica o fato de a Prefeitura ter tratado um empreendimento de impacto Regional como se fosse um assunto particular do delegado responsável por solicitar a obra:

**D3:** Na verdade, [G1], [...] você ia falar do CERSAM [Centros de Referência em Saúde Mental]. Eu sei que fez o orçamento de cabo a rabo, sei que funciona. Só que o CERSAM, no caso, até tivemos lá... O CERSAM entrou na compra do imóvel, 500 mil reais, só que já aprovamos. Inclusive é bom citar, porque na época a CERSAM tinha um delegado só, então a comunidade aprovou. Só tinha um delegado da primeira vez também, pros 500 mil reais, no OP antigo. Só que compraram a casa por 320 mil e deixaram a casa abandonada, e o delegado que acompanha aquela obra não acompanhou. E agora nós aprovamos nesse OP agora passado dois milhões e meio [de reais] pra reforma e adequação. Então você disse que iria chamar a pessoa solicitante da obra, aí eu falei que não é por aí, eu acho que já é a [Secretaria] Executiva. Essa aí a gente tem que acompanhar. Pelo seguinte, vou explicar por que: A CERSAM não é uma obra local, é uma obra regional, que tem a ver com toda a Regional, não é só a pessoa que solicitou não. Até porque, de novo, a solicitação de dois milhões e meio não foi pra um delegado só. Então eu acho que na hora de discutir isso, “Ah, como é que vai ser isso?”. Então todas as [sub-regiões ou Territórios de Gestão Compartilhada] VNs que teriam que participar dessa discussão. A questão é regional!

(Reunião 03, junho de 2016. Transcrição nossa.)

A crítica vem de um delegado que também é membro da Secretaria Executiva da Comforça de Venda Nova, e não foi convocado para um encontro onde o empreendimento do CERSAM foi discutido. A ideia de generalidade é evidente na defesa, que aponta para os benefícios que a obra trará para toda a região e enfatiza a ligação dela com o interesse de todos os moradores da Regional.

Várias das questões sobre o acompanhamento na Comforça de Venda Nova são muito específicas, relacionadas à situação atual de certo empreendimento dentro de todos os trâmites que a Administração realiza até concluí-lo. Notamos que, para superar a particularidade destas demandas que trazem, dando a elas uma ideia de generalidade, os delegados recorrem algumas estratégias. Uma delas é o apelo a um sentido comunitário, característico a grupos que buscam defender interesses que consideram comuns a um público mais abrangente a fim de envolver sujeitos em torno de uma questão, como identificamos em outra ocasião (CALDEIRA, 2015). Outra estratégia, relacionada a esta, é a de abordar problemas comuns a várias obras e que são recorrentes no fórum. No exemplo a seguir, o membro faz uma analogia para expressar um problema frequente no fórum – o reiterado descumprimento dos prazos comunicados pela Prefeitura:

**D10:** Falando primeiramente do ano político. Em época de eleição começa a aparecer cara que vai fazer tudo [...] "Eu candidatei, viu, gente. Eu vou lá fazer alguma coisa por vocês lá." Sabemos que é interesse de voto. Infelizmente. Porque na hora que já chovendo eu nunca vi Prefeito ir lá falar que vai. Só chegar a eleição começa um ir lá... Falar que vai fazer. O interessante pra nós que somos moradores é resolver problema onde nós estamos morando. [...]. Eu sempre converso com [o Gestor]. Ele sempre está me explicando. Só que é igual o rapaz [Outro delegado] aqui falou [...]É como uma pessoa virar pra gente e falar assim, ó: "- Eu vou viajar. – Ah, você vai viajar. – Vou pra São Paulo. – Que dia que cê chega aqui?" como é que eu vou virar pro cara e falar: "- Não sei não." Sabe! Não tem como! "- Eu tenho uma previsão de chegar tal dia. E, se atrasar, é no máximo um dia, porque o carro estragou." O que tá acontecendo com nós é isso. Falou que vai viajar e nem a passagem nós tem ainda. [...] Nós não tem voz. Vem segunda-feira, todo mundo querendo escutar. Só que todo mundo queria escutar o que? "Previsão de projeto. Só que se não sair, liga no telefone 222... Cês vão falar com a URBEL lá." Manda [as nossas questões] pra eles [as empresas executoras], uai! Eu tenho certeza que se virar todo mundo aqui e falar: "Ó, nós vamos descer onde que é o projeto, onde eles tão fazendo, nós vamo baixar lá na porta deles [empresas executoras]". E falar: "Nós quer nosso projeto hoje!". E chama televisão, chama tudo, enfim... Se é democrático, a gente também tem direito de fazer isso, né?!

(Reunião 01, fevereiro de 2016. Transcrição nossa.)

Nota-se que para demonstrar a questão como problema de todos, imbuída de generalidade, ele põe em xeque a credibilidade do processo de *accountability* do fórum perante os demais participantes ao argumentar que os direitos coletivos não estão sendo respeitados. Ele menciona, inclusive, a possibilidade de recorrer à mídia televisiva para dar publicidade e pressionar o poder público para reverter este quadro.

De forma semelhante, o outro delegado reclama da falta de escuta e consideração da opinião da comunidade e dos membros da Comforça para conferir generalidade à sua questão. Isto é feito com base numa crítica ao *slogan* institucional que nomeia o órgão responsável pelo relacionamento com a população na Prefeitura de BH – a Secretaria de Gestão Compartilhada:

**D2:** A gestão é compartilhada, [G1], não é? A gente falou lá com o [nome do funcionário] que é o representante da Urbe: “Esse projeto tem um desnível que a gente falou lá. Um lado da avenida é mais alto que o outro. E é uma diferença que não é pouca não.” E o que ele está fazendo? Porque ele está insistindo em fazer? Vai alargar. [...] Então, se a gestão é compartilhada, a Prefeitura tem que entender que nós temos aqui um monte de pessoas... Hoje nós temos duas pessoas aqui fazendo mestrado. Eles estão diante... A Prefeitura, vocês aí do estudo, estão diante de um monte de mestre que pode até não ter diploma. Pode até não ter diploma. Mas o conhecimento popular é o maior de todos. Cada um aqui sabe do problema de qualquer lugar e vocês não consideram isso. [Aplausos e manifestação de apoio da assembleia] A gestão não é compartilhada? Então escuta a comunidade! O que ela tem pra dizer! (Reunião 01, fevereiro de 2016. Transcrição nossa.)

No trecho, o membro da Comforça lamenta que, apesar da bagagem de conhecimento que lideranças possuem sobre a localidade, não têm a opinião considerada pelos técnicos das empresas executoras. O argumento desafia a credibilidade do fórum ao dar a entender que embora se apresente institucionalmente como democrático, a ponto de compartilhar a gestão com os cidadãos que demandam *accountability*, contraditoriamente a Prefeitura ignora a visão de vários deles.

Enfim, identificamos apenas nos materiais de comunicação do OP o esforço do poder público para construir a ideia de generalidade, a partir da referência ao processo de *accountability* da Comforça como fundamental para aprimorar a gestão pública e a qualidade de vida na cidade. No momento aberto a falas do fórum, por sua vez, foi comum os gestores interpelarem os delegados individualmente e tratar do empreendimento dando a ele um sentido de particularidade. Porém, vimos que os delegados questionam este tipo de postura do poder público, reivindicando um interesse público mais amplo. Além disso, os membros da Comforça utilizam como estratégia para superar a particularidade das questões que trazem o apelo ao sentido comunitário e a abordagem de problemas compartilhados por outros participantes do fórum.

Mais que na acessibilidade e disponibilidade, o fator generalidade depende da influência dos públicos, já que trata de um esforço discursivo para tornar determinado objeto válido e relevante, coletivamente. Neste sentido, o público que participa da *accountability* da Comforça de Venda Nova exerce grande influência para que outros públicos associem ao fórum e às suas questões um sentido de generalidade. São eles que vão formular e pôr em circulação no espaço público os apelos que permitem a outras pessoas e públicos se sentirem envolvidos com o fórum, a partir de suas articulações comunitárias e com outros grupos que fazem parte da rede de comunicação social da Regional, permitindo o aumento do caráter público do fórum.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em Belo Horizonte, a proposta de *accountability* do Executivo Municipal para os cidadãos sobre as ações do Orçamento Participativo nos intrigou em relação a um dilema das relações públicas de governos democráticos: a publicidade. Pareceu-nos contraditória a proposição da Comforça para tornar-se *accountable* à cidade, uma vez que a instância participativa alcança públicos pequenos diante de toda a população e aparentemente tem pouca visibilidade, quando se leva em conta a rede de comunicação midiática.

Debruçamo-nos, então, sobre o panorama que engendra esta iniciativa de prestação de contas do OP para as comunidades, tendo como objeto a região de Venda Nova, com seu histórico de formação de base comunitária, marcada pelo associativismo. Vimos que as diversas experiências participativas do Brasil, fruto também da reivindicação popular para incidir de modo mais direto sobre a gestão governamental, apontam para um esforço de construção de uma dimensão propriamente pública, que depende de uma vinculação maior entre o governo e os cidadãos. Contudo, ao buscar referências para refletir sobre o papel da publicidade neste contexto, sentimos a necessidade de encontrar uma noção mais afim com a ideia de uma comunicação pública forte, que incorpora pressupostos democráticos como a abertura, a pluralidade, a inclusão e a promoção do amplo debate.

Diante disso, percebemos que a expressão “condições de publicidade” – muito presente nos estudos desenvolvidos no âmbito do Grupo de Pesquisa em Comunicação, Mobilização Social e Opinião Pública (Mobiliza) – tem sido empregada pelos integrantes exatamente numa acepção de constituir um sentido público para vincular sujeitos a certo objeto, seja ele uma organização, um tema etc. Intentamos, então, aprofundar a compreensão desta ideia tomando como objeto para fomentar nossa reflexão o caso da Comforça de Venda Nova, porque a instância desenvolve um processo completamente dependente da publicidade para se concretizar: a *accountability* do programa Orçamento Participativo. Longe de pretender esgotar o assunto, nosso propósito foi trazer elementos fundamentais para compreender o modo como tais condições de publicidade se conformam, no caso do nosso recorte, em processos de *accountability*, e a influência dos públicos nesta configuração.

Para isto, procuramos delimitar os contornos que o conceito de *accountability* assume no contexto estudado. De um ponto de vista mais amplo, verificamos que o processo pode ser apreendido a partir de três tipos: vertical, horizontal e societal. A *accountability* vertical do OP ocorre, por exemplo, nas eleições municipais, quando os belorizontinos tem a oportunidade de escolher eleger ou não um Prefeito com base na avaliação (ou crença) sobre seu desempenho

na gestão do programa. Já a *accountability* horizontal se dá entre instâncias de poder similar, como é o caso da fiscalização do Ministério Público ou da Câmara Municipal sobre o OP. Por sua vez, a *accountability* societal é aquela que envolve diretamente o poder público com os cidadãos a partir de mecanismos menos ou mais institucionalizados. Assim, o acompanhamento do programa promovido pela Comforça pode ser enquadrado neste tipo de *accountability*, bem como iniciativas diversas como o trabalho de *whatch dog* da mídia e a supervisão civil exercida por movimentos sociais.

Além disso, chegamos a uma concepção sistêmica da *accountability*, tributária de Mulgan (1997, 2000), que a entende enquanto um sistema complexo composto por diversos canais, menos ou mais formais, interligados entre si, e que cumprem prioritariamente diferentes finalidades como a responsividade, a responsabilização, o controle, a avaliação, a sanção, entre outras. No caso dos fóruns da Comforça de Venda Nova, verificamos que a *accountability* assume forte caráter de responsividade. Então, o canal conduzido pela Prefeitura para ser *accountable* às comunidades, mais que promover discussões e tomar decisões para solucionar problemas concretos do OP, traz respostas e justificativas aos questionamentos dos participantes. Vale destacar que esta qualidade responsiva da Comforça de Venda Nova é reconhecida também por sujeitos que vez ou outra aparecem nos encontros para tratar de assuntos que não tem nada a ver com o OP, buscando apenas obter uma resposta mais ágil e direta do poder público. Porém, a *accountability* do Orçamento Participativo ocorre também em outros canais direcionados a públicos diversos e com finalidades distintas da responsividade. Quando a Prefeitura é *accountable* ao Ministério Público, por exemplo, o processo se reveste de um viés institucional caracterizado pela sanção. Deste modo, os vários canais de *accountability* do OP desempenham funções que se complementam.

Ademais, a perspectiva de Mulgan (1997, 2000) também permite depreender que a *accountability* se desdobra na esfera organizacional em múltiplas dimensões que variam desde níveis mais internos até mais externos aos atores e à instituição que promovem o processo. Deste modo, apesar de prevalecer uma dimensão intersocial nos fóruns da Comforça de Venda Nova, a partir da interação direta dos delegados e participantes com o poder público, não se pode perder de vista as outras dimensões da *accountability* do OP que atravessam o canal. As informações que os gestores da instância trazem foram organizadas tendo em vista a dimensão intrapessoal, que envolve a consciência e o compromisso profissional com a efetividade do fórum. Os dados fornecidos também dependem da dimensão intradepartamental e interinstitucional, uma vez que a implantação do OP envolve vários órgãos dentro da Prefeitura,

além de outras instituições como as empresas responsáveis por desenvolver os projetos de engenharia e executar as obras.

Partindo do pressuposto de que a publicidade é crucial para concretizar a *accountability* do poder público, propusemos uma abordagem das condições de publicidade, desvinculando-as da simples associação à visibilidade. Afinal, o caráter público de um objeto, tal como os fóruns da Comforça de Venda Nova, envolve muito mais que o simples fato de estar visível no espaço público. Esta proposição sobre a dinâmica das condições de publicidade está intimamente ligada à formação do interesse público em tensão com o interesse privado. Em síntese, para que um objeto chegue a ser considerado compatível com o interesse público, precisa ser primeiro publicamente reconhecido como válido e relevante para a coletividade. Isto requer não só uma exposição a partir da visibilidade, mas também a conquista de amplitude no espaço público.

Estes dois requisitos – visibilidade e amplitude – foram desdobrados nos três fatores que defendemos ser constituintes das condições de publicidade. A visibilidade pode se dar por meio de uma exposição pública direta ou indireta. Da primeira possibilidade nasce o fator acessibilidade, que diz do contato direto com o objeto. Ter acesso a algo implica poder vivenciar uma experiência e participar de determinada situação junto dele. Já o fator disponibilidade está ligado à exposição pública indireta e tem a ver com as informações disponíveis sobre um objeto, que potencializam as chances de conhecer e se interessar mais sobre ele (sobretudo, se for informação qualificada). Por seu turno, a amplitude tem a ver com a relevância do objeto e depende de que seja considerado coletivamente válido. Desta ideia decorre o fator generalidade, relacionado ao sentimento de afetação. Sentir-se implicado ou envolvido com um objeto está relacionado a identificá-lo como relevante para si e para uma generalidade.

Tudo isto nos permitiu vislumbrar a complexidade da *accountability* no contexto de organizações públicas e da dinâmica que as condições de publicidade assumem nas redes de comunicação que perpassam o processo. Assim, estudamos o caso da Comforça de Venda Nova e seu caráter público a partir da análise das especificidades das relações de *accountability* promovidas nos fóruns, do público participante e dos fatores que constroem as condições de publicidade. Todo este percurso – guiado pelos procedimentos de observações sistemáticas nos fóruns, por entrevistas com gestores e participantes, por levantamento documental sobre instância e pelo *survey* com participantes – suscitou algumas constatações principais sobre o problema central desta pesquisa.

A primeira delas é sobre a configuração das condições de publicidade da Comforça de Venda Nova, a partir dos fatores acessibilidade, disponibilidade e generalidade. Em relação à

acessibilidade, identificamos que apesar de o discurso da Prefeitura e os regulamentos indicarem a instância como aberta a todos, em um espaço democrático onde a gestão é compartilhada, há um direcionamento do fórum para um público específico – os membros da Comforça de Venda Nova. Entre este público, a alta taxa de adesão em comparação com outras Regionais e o longo período de permanência como delegado se mostram como pontos positivos em relação ao fator. Por outro lado, há também alguns aspectos negativos que podem funcionar como mecanismos de exclusão no fórum. A localização das reuniões num ponto que não é central, dificultando a mobilidade dos cidadãos que dependem do transporte coletivo é um deles. Outra situação é a estruturação do processo de *accountability* em função da escrita em detrimento do índice de analfabetismo e baixa escolaridade entre os participantes. Além disso, a postura dos delegados de desacreditar, na frente de todos, a fala dos participantes esporádicos pode prejudicar a inserção de novos cidadãos.

No que se refere ao fator disponibilidade, verificamos que há um volume considerável de informações sobre a Comforça de Venda Nova nos *sites* e *blog* institucionais da Prefeitura, nos materiais de comunicação distribuídos no OP e no Relatório de Empreendimento utilizado durante a *accountability* do fórum. Enquanto as notícias e documentos na internet tem potencial de alcançar um público mais difuso, os impressos se voltam exclusivamente para o público formado pelos participantes da Comforça da Regional do OP. No que se refere ao conteúdo, as informações se caracterizam em sua maioria como notas oficiais, com um teor institucional e pouco voltados para a utilidade pública. Neste ponto, percebemos a operação do “paradoxo da visibilidade” (WEBER, CARNIELLI, 2016) na estratégia implícita do poder público de propagar os feitos do governo e beneficiar interesses privados de seus atores, ao invés de visar o benefício do interesse público. Esta falta de informações qualificadas também corrobora a crítica Filgueiras (2011) à “política de transparência” governamental que se reduz a dar visibilidade a certos temas, ao invés de uma “política de publicidade” que fomente um debate calcado na razão coletiva em que múltiplos públicos possam ser inseridos em condições equitativas.

Sobre o fator generalidade, dentre todos os materiais e notícias disponibilizados sobre o fórum, apenas aqueles distribuídos nas etapas do OP contêm apelos que remetem a públicos mais amplos. Nas falas durante as interações do fórum, percebemos que o poder público frequentemente dá um sentido de particularidade ao tratar os empreendimentos, como se fossem do interesse de apenas um delegado. Não obstante, há situações em que os delegados protestam com argumentos imbuídos de generalidade, demonstrando a relevância da obra para toda uma coletividade de sujeitos. Para superar a particularidade das questões levantadas nos fóruns,

alguns membros da Comforça recorrem a estratégias retóricas como abordar problemas comuns enfrentados também por outros e investir as questões tratadas de um sentido comunitário.

Enfim, de modo geral, constatamos que os fóruns analisados da Comforça de Venda Nova operam em condições de publicidade num nível intermediário, que alcança uma amplitude regional. Vimos que os fóruns são acessíveis, em tese, a todos, mas, na prática, o acesso direto é apenas para os membros da Comissão. Além disso, informações sobre o fórum estão disponíveis, potencialmente, para todos a partir das notícias e informações institucionais na internet materiais impressos do OP, porém, alcançam de fato os participantes da Comforça de Venda Nova. E, na publicização sobre o fórum, identificamos uma tensão entre a particularidade e a generalidade no discurso dos atores. Nas reuniões observadas, prevalece no discurso do poder público o tratamento particularizado das questões, como se fossem interesse privado dos solicitantes, enquanto os delegados utilizaram estratégias para superar a particularidade e imbuir de um sentido de generalidade suas questões.

É importante ressaltar que verificamos uma relação de reflexividade entre as condições de publicidade da *accountability*. Os níveis de publicidade necessários para conferir o caráter público ao processo de *accountability* dependem de como se configura este canal e dos públicos que ele alcança. Isto significa que um canal com dimensão de *accountability* mais interna vai exigir um nível menor de publicidade para efetivar o processo no âmbito de algumas pessoas ou um pequeno grupo. Já um canal mais geral de *accountability* requer um nível amplo de publicidade para o processo abranger um público amplo. Os públicos que participam do processo vão exercer um papel essencial na regulação tanto das condições de publicidade quanto de *accountability*. Caso considerem que as condições não são suficientes para uma *accountability* efetiva, podem cobrar do governo uma postura mais *accountable* e agir para ampliar a publicidade do processo. Há, portanto, uma conexão entre as condições de publicidade e de *accountability* que se interferem mutuamente entre si.

Isto já aponta para a segunda questão a ser discutida: a influência dos públicos nas condições de publicidade. Quando analisamos os fatores acessibilidade, disponibilidade e generalidade tendo em vista as especificidades do público da Comforça de Venda Nova, vemos a importância que o público exerce em configurar esta amplitude regional das condições de publicidade da instância. No caso estudado – um processo de *accountability* participativo, que conta com o envolvimento dos cidadãos – o perfil do público foi determinante não só para compreender quem acessa o fórum, mas também aquilo que se torna disponível indiretamente por meio destes públicos. Pode-se dizer que a Prefeitura dá por encerrada a divulgação do fórum para os delegados porque presume uma responsividade indireta a toda a Regional por meio

destes representantes. De fato, no caso de Venda Nova, os delegados não são os destinatários finais do processo de *accountability*, e sim mediadores que fazem as informações sobre o OP circularem na Regional. Esta *accountability* indireta se concretiza por meio das interações dos delegados com os públicos próprios que possuem nas suas comunidades.

A investigação traz evidências de que o público da Comforça de Venda Nova possui um perfil participativo com um potencial multiplicador. Em geral, os participantes do fórum de são lideranças comunitárias com uma trajetória de associativismo e atuação na política formal. Em sua maioria, são pessoas que, além de participar da Comissão, possuem uma rede de relações com outros grupos e instâncias participativas. Além disso, são sujeitos articulados, com habilidade de negociação, de reinterpretar e editar as informações do fórum, levando-as para outros espaços na tentativa de abranger públicos cada vez mais amplos para as causas comunitárias que defendem no OP. Portanto, o público da Comforça apresenta a possibilidade de fazer as condições de publicidade deste canal de *accountability* extrapolarem para outros espaços.

Porém, este potencial de aumentar a abrangência das condições de publicidade possui um limite relacionado ao perfil de interações deste público. Verificamos que os principais mecanismos utilizados pelos delegados da Comforça de Venda Nova para levar as questões discutidas no fórum para fora dele se dão por meio do bom e velho corpo a corpo, a partir de conversas e reuniões com vizinhos, parentes, amigos, colegas de associação, igreja, trabalho. Estes traços de oralidade nas estratégias para publicizar as questões do fórum condizem com as formas de sociabilidade peculiares deste público. A rede de comunicação social, como mencionamos, é menos estruturada e não conta com recursos para dar visibilidade numa escala massiva. Opera, portanto, a partir destas práticas comunicativas menos formais e em menor escala, de acordo com o horizonte de possibilidades do público.

Isto nos permite concluir que as condições de publicidade não são dadas *a priori*. O caráter público de um objeto qualquer não depende apenas daquilo que a organização ou o próprio objeto faz. Para além da legislação que rege o poder público e do ideal deliberativo de publicidade estabelecidas para a *accountability* governamental, as condições de publicidade e, conseqüentemente, a dimensão pública de um objeto são continuamente construídas e reconstruídas de modo complexo nas relações com os públicos. E, embora seja possível identificar alguns fatores que constituem as condições de publicidade, a sua dinâmica segue um modelo único porque cada um deles varia também de acordo com o objeto em questão, com as circunstâncias e com as relações de poder implicadas.

Daí chegamos ao terceiro ponto que desejamos abordar, que é a relação da invisibilidade da Comforça de Venda Nova na mídia e o caráter público necessário para que o processo de *accountability* da instância seja válido e relevante dentro do sistema maior de prestação de contas do OP. Em nossa análise, foi evidente a ausência de materiais publicamente disponíveis sobre os fóruns da Comforça de Venda Nova oriundos de divulgação midiática para compor nosso *corpus* de análise. Tanto no primeiro semestre de 2016, quanto no período anterior em que realizávamos uma pesquisa exploratória, averiguamos que a instância não obteve nenhum tema com projeção pública a ponto de alcançar cobertura midiática.

Entretanto, esta falta de visibilidade do fórum na mídia não impediu a Comforça de Venda Nova de alcançar condições de publicidade suficientes para constituir um caráter público necessário para manter o processo de *accountability* no âmbito regional, abrangendo diretamente os delegados e indiretamente outros grupos ligados a eles. O percurso analítico nos leva concluir que mesmo com condições de publicidade que alcançam níveis menores que o de outros canais, a instância analisada participa do sistema de *accountability* maior do OP cumprindo uma função importante de responsividade às comunidades que não poderia ser suprida por outros canais. Por mais que as condições de publicidade do caso estudado não alcancem a visibilidade midiática, elas contribuem para uma *accountability* do OP indireta, por meio de práticas comunicativas mais informais e de menor escala que compõem o cotidiano das lideranças comunitárias. Esta publicização miúda realizada pelos públicos se complementa e se entrecruza com as condições de publicidade de outros canais, formando um complexo interligado. Neste sistema, apesar de não ter projeção na mídia, os fóruns cumprem uma função importante dentro das dimensões de *accountability* que lhes competem no âmbito da região.

Sabemos que diferentes formas de poder concorrem para enfraquecer a influência dos públicos na gestão dos temas de interesse coletivo. No campo político, por exemplo, enxergamos nas ações da Prefeitura de Belo Horizonte a herança do princípio “dividir para reinar”, de modo geral, ao fragmentar a cidade em Regionais Administrativas, e especificamente no caso estudado, ao direcionar a publicização dos fóruns a um público específico, restringindo assim os fatores acessibilidade e disponibilidade. No campo midiático, por sua vez, percebemos que as lógicas deste sistema colocam uma série de empecilhos para que questões de interesse público como aquelas frequentemente abordadas na Comforça de Venda Nova ganhem visibilidade midiática e desencadeie um debate ampliado na sociedade. Apesar disso, o estudo de caso nos leva a afirmar que o público participante da instância pode dar outro estatuto ao caráter público do processo de *accountability*. Uma evidência disso é a participação assídua de dezenas de cidadãos nos fóruns de Venda Nova, diferente da realidade

de esvaziamento em outras Regionais. Acreditamos ainda que as conexões do público da Comforça com outros públicos que também lutam pelo bem estar dos moradores da cidade pode gerar a criação de novos canais de *accountability*, fortalecendo o sistema de controle social sobre o poder público.

Baseados na premissa de que uma comunicação pública forte supõe a promoção de um debate público vigoroso, o que pretendemos enfatizar com nosso construto é que para alcançar o caráter público de um objeto – como os fóruns de *accountability* da Comforça de Venda Nova – não basta “ser acessível para” ou ter algo “disponível sobre”. Mais que um fluxo informacional e a busca de visibilidade, é necessário também abranger uma generalidade, com apelos ao interesse público, buscando se reafirmar coletivamente enquanto uma instância que presta um serviço relevante para a sociedade. A configuração das condições de publicidade é fundamental para fazer circular as questões levantadas no fórum – de interesse público – na rede de comunicação pública e promover a conexão com outros canais de *accountability*, favorecendo o funcionamento do processo sistêmico de *accountability* do Orçamento Participativo como um todo.

Cumpra ainda ressaltar que a credibilidade menor ou maior sobre cada um destes três fatores vai exercer um papel regulador nas relações de *accountability*. Ao longo de nossa análise, percebemos que a credibilidade é construída na tensão entre aquilo que se propõe e o que é desafiado na interação. Esses tensionamentos têm a ver com o confronto entre os interesses privados e os interesses públicos em jogo no processo de *accountability*. São nestes embates, com questionamentos, respostas, réplicas, tréplicas, aplausos, risos etc. que a confiança no processo do fórum vai sendo constituída, a partir do crédito que os delegados atribuem entre si, ao poder público e às informações que circulam nestas interações. Afinal, não adianta ter acessibilidade ao fórum, e disponibilidade de informações sobre tais reuniões – tudo isso revestido de um sentido de generalidade – se os públicos não acreditarem nas informações que circulam no processo de *accountability*, nem confiarem nos atores que o conduzem. É a credibilidade que vai permitir ao processo de *accountability* ter uma face pública verossímil, na qual os públicos possam acreditar como tendo relevância e alcance maior para a sociedade. E isto é essencial tanto para manter a adesão dos participantes, quanto para ampliar o conhecimento da instância para outros públicos. Como parte de um sistema de *accountability* maior do OP, as condições de publicidade da Comforça de Venda Nova contribuem para a construção da credibilidade do programa.

Por fim, vale a pena dizer que a forma que a interatividade assume em torno de um objeto pode vir a ser outro elemento importante para compreender as condições de publicidade.

A interatividade está relacionada com a capacidade de o objeto promover a interação entre diferentes públicos, intensificando o potencial de estimular transações e de ampliar a circulação de informações na rede de comunicação pública. No caso estudado, este elemento se fez presente, por exemplo, por meio da constatação da presença esporádica no fórum de membros de associações comunitárias que não são delegados da Comforça de Venda Nova por alguma razão específica. Acreditamos que a compreensão do papel da interatividade nas condições de publicidade poderia se desdobrar em pesquisas futuras, até mesmo como um quarto fator a ser considerado, não tendo sido possível enfocá-lo em profundidade no âmbito do presente estudo.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 561-598, 2002a.

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, p. 17-45, 2002b.

AZEVEDO, Sérgio; ANASTASIA, Fátima. Governança, “*accountability*” e responsividade. In: **Revista de Economia Política**, v. 22, n. 1 (85), p. 79-97, 2002.

BELO HORIZONTE. **Decreto n. 13.919**, de 15 de abril de 2010. Diário Oficial do Município, Belo Horizonte, Ano XVI – Edição n.: 3565 de 16 de abril de 2010.

Disponível em:

<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1030525>.

Acesso em: 20 de agosto de 2016.

BELO HORIZONTE. **Decreto n. 15.662**, de 26 de agosto de 2014. Diário Oficial do Município, Belo Horizonte, Ano XX – Edição n.: 4627 de 27 de agosto de 2014.

Disponível em:

<<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1127486>>.

Acesso em: 20 de agosto de 2016.

BELO HORIZONTE. **Regimento Interno das Comissões de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo Regional – Comforça Regional**. Diário Oficial do Município, Belo Horizonte, Ano XXII – Edição n.: 5194 de 22 de dezembro de 2016.

Disponível em:

<<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1127486>>.

Acesso em: 02 de janeiro de 2017.

BRAGA, Clara Soares. **Mobilização social, acontecimentos e opinião pública: o posicionamento estratégico do Comitê Popular dos Atingidos pela Copa em Belo Horizonte (COPAC-BH)**. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2015.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito *et al.* Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge. **Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, p. 01-33, 2007.

BOZEMAN, Barry e BRETSCHEIDER, Stuart. The “publicness puzzle” in organization theory: A test of alternative explanations of differences between public and private organizations. In: **Journal of public administration research and theory**, v. 4, n. 2, p. 197-224, 1994.

CALDEIRA, Jessica Antunes. Resistência e cumplicidade na busca por legitimidade discursiva: o sentido comunitário na interação entre lideranças e o poder público. In: XXXVII

CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO (37.). **Anais**. Rio de Janeiro, 2015, p. 1-15.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? In: **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

CARLOMAGNO, Márcio Cunha. Accountability ou propaganda? A publicização no setor público: estudo de caso do programa Escola de Governo do Governo do Paraná. In: III Congresso CONSAD de Gestão Pública (03.). **Anais...** Curitiba, 2010, p. 01-28.

CORBARI, Ely Célia. Accountability e controle social: desafio à construção da cidadania. In: **Cadernos da Escola de Negócios da UNIBRASIL**. Curitiba, v. 1, n. 2, p. 99-111, 2004.

CUNHA, Carla Giane Soares da. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais**: tendências recentes e experiências no Brasil. Secretaria de Coordenação e Planejamento/RS, 2006.

DAGNINO, Evelina (Ed.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Editora Paz e Terra, 2002.

DEWEY, John. Em busca do público. In: FRANCO, A.; POGREBINSCHI, T. **Democracia cooperativa**: escritos políticos escolhidos de John Dewey. Porto Alegre: EDIPUC-RS, 2008.

DIETRICH, Daniel *et al.* **Open data Handbook**, 2009.

Disponível em: <<http://opendatahandbook.org>>.

Acesso em: 10 de janeiro de 2017.

ESTEVES, João Pissarra (org.). **Sociologia da comunicação**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

FAGUNDES, Helenara; MOURA, Alessandra Ballinhas. 05. Avaliação de programas e políticas públicas. In: **Textos & Contextos**. Porto Alegre: v. 8, n. 1, p. 89-103, 2009.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. In: **Lua Nova**. São Paulo: v. 84, p. 65-94, 2011.

FREITAS, Henrique *et al.* O método de pesquisa survey. In: **Revista de Administração**. São Paulo: v. 35, n. 3, p. 105-112, julho/setembro de 2000.

FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, Vera S. P. & NOBRE, Marcos. **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, p. 173-209, 2004.

GARCÊZ, Regiane. L. O. **Representação política e lutas sociais**: quem fala em nome de quem no debate sobre a educação de surdos. 2015. 172f. Tese (Doutorado em Comunicação Social). Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Belo Horizonte, 2015.

GOMES, Wilson; AMORIM, Paula Karini; ALMADA, Maria Paula. Novos desafios para a ideia de transparência pública. **Anais do VI Congresso da Compólitica**. Rio de Janeiro. PUC-Rio. 2015.

GRUNIG, James E. FERRARI, Maria Aparecida; FRANÇA, Fábio. **Relações Públicas: teoria, contexto e relacionamentos**. São Caetano do Sul: Difusão, 2009.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HENRIQUES, Márcio Simeone. **Comunicação e estratégias de mobilização social**. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

HENRIQUES, Márcio S. **Comunicação e mobilização social na prática de polícia comunitária**. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

HENRIQUES, Márcio Simeone, CALDEIRA, Jéssica Antunes. Condições de publicidade em fóruns de accountability: o potencial de mobilização de públicos para a supervisão civil. In: X Congresso Brasileiro Científico de Comunicação Organizacional e Relações Públicas, 2016. **Anais do 10º ABRAPCORP: Comunicação, Economia Criativa e Organizações**, São Paulo, 2016.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. Censo 2010.

Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/resultados>>.

Acesso em: 20 de julho de 2016

INEZ, Ana Cláudia de Souza. **“Ei Lacerda! Seu governo é uma #%\$&\*!”**: repertórios de ação coletiva e performance na dinâmica de afirmação pública do movimento Fora Lacerda. 2016. 161f. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. 2016.

JESUS, Cláudio R. **Orçamento Participativo e associativismo comunitário**. Belo Horizonte: Ed. Newton Paiva, 2004.

KUNSCH, Margarida Maria Krohling. **Planejamento de relações públicas na comunicação integrada**. São Paulo: Summus Editorial, 2003.

LUKOWER, Ana. **Cerimonial e protocolo**. São Paulo: Contexto, 2003.

MAIA, Rousiley CM. Visibilidade e accountability: o evento do ônibus 174. XIII ENCONTRO ANUAL DA COMPÓS (13.) 2004b. **Anais...** São Bernardo do Campo, 2004.

MADANIPOUR, Ali. Why are the design and development of public spaces significant for cities? In: **Environment and planning B: Planning and Design**, v. 26, n. 6, p. 879-891, 1999.

MOTA, Ana Carolina Y. H. A. **Accountability no Brasil: os cidadãos e os seus meios institucionais de controle dos representantes**. 2006. 250f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP. São Paulo, 2006.

MULGAN, Richard. The processes of public accountability. In: **Australian Journal of**

**public administration.** Birmingham, v. 1, n. 56, p. 25-36. Março de 1997.

MULGAN, Richard. 'Accountability': An Ever-Expanding Concept? In: **Australian Journal of public administration.** Birmingham, v. 78, n. 3, p. 555-573, 2000.

MOULTON, Stephanie. Putting together the publicness puzzle: a framework for realized publicness. In: **Public Administration Review**, v. 69, n. 5, p. 889-900, 2009.

NÉMETH, Jeremy; SCHMIDT, Stephen. The privatization of public space: modeling and measuring publicness. In: **Environment and Planning B: Planning and Design**, v. 38, n. 1, p. 5-23, 2011.

NOVELLI, Ana Lucia Coelho Romero. O papel institucional da comunicação pública para o sucesso da governança. In: **Revista Organicom**, v. 3, n. 4, p. 01-16, 2011.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. In: **Lua Nova: Revista de cultura de política**, v. 44, p. 27-54, 1998.

PALUDO, Augustinho V. **Administração Pública.** Rio de Janeiro: CAMPUS. 2010.

PIMENTA, Laura. N. **Comunicação pública, desenhos institucionais e gestão compartilhada:** a interlocução entre poder público e cidadãos na proposta da Prefeitura de Belo Horizonte. 2014. 146f. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

POWER, Michael. **The audit society:** rituals of verification. Oxford: OUP Oxford, 1997.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Calendário da Rodada 2015/2016.** Folder. Belo Horizonte, 2015 a.

PREFEITURA BELO HORIZONTE. **Comforça – Orçamento Participativo 2015/2016.** Livreto. Belo Horizonte, 2015b

PREFEITURA BELO HORIZONTE. **Orçamento Participativo Cada vez mais presente em sua vida – OP 2015/2016.** Jornal. Belo Horizonte, 2015c.

PREFEITURA BELO HORIZONTE. **Orçamento Participativo 2015/2016:** cada vez mais presente em sua vida – Metodologias e Diretrizes. Revista. Belo Horizonte, 2015d.

PREFEITURA BELO HORIZONTE. **Plano Regional de Empreendimentos:** Orçamento Participativo 2015/2016. Revista. Belo Horizonte, 2016.

ROLANDO, Stefano. A dinâmica evolutiva da comunicação pública. As três eras da comunicação pública. In: KUNSCH, Margarida (Org.). **Comunicação Pública, sociedade e cidadania. São Caetano do Sul: Difusão,** 2011.

SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; ALLEGRETTI, Giovanni. Aprendendo com o Sul: O Orçamento Participativo no Mundo – um convite à cooperação global. In: **Diálogo Global**, v. 25, 2012.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal Accountability in Latin America. In: *Journal of democracy*, v. 11, n. 4, p. 147-158, 2000.

SILVA, Daniel. R. O astroturfing como um processo comunicativo: a manifestação de um público simulado, a mobilização de públicos e as lógicas de influência na opinião pública. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social). UFMG, Belo Horizonte. 2013.

WAMPLER, Brian. AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera S. & NOBRE, Marcos. **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, p. 210-238, 2004.

WEBER, Maria Helena. Na Comunicação Pública, a captura do voto. In: *LOGOS 27 – Mídia e Democracia*. Rio de Janeiro, ano 14, 2º semestre de 2007, p. 21-42.

WEBER, Maria Helena; CARNIELLI, Fiorenza Zandonade. A comunicação de instituições públicas e o paradoxo da visibilidade estratégica. In: *XXV Encontro Anual da Compós (25). Anais...* Goiânia, junho de 2016, p. 01-24.

Disponível em: < [http://www.compos.org.br/biblioteca/compos16-acomunica%C3%A7%C3%A3odeinstitui%C3%A7%C3%B5esp%C3%BAblicaseoparadoxodavisibilidadeestrat%C3%A9gica-comautoria\\_3314.pdf](http://www.compos.org.br/biblioteca/compos16-acomunica%C3%A7%C3%A3odeinstitui%C3%A7%C3%B5esp%C3%BAblicaseoparadoxodavisibilidadeestrat%C3%A9gica-comautoria_3314.pdf)>.

Acesso em: 01 de janeiro de 2017.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2015.

## APÊNDICES

### Apêndice A: Roteiros de entrevista semiestruturada

<b>Roteiros de entrevista semiestruturada com gestores que conduzem o fórum</b>
<p><b>Caracterização dos atores</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Qual sua formação?</li> <li>2. Há quanto tempo atua na Comforça de Venda Nova? Onde atuava antes?</li> <li>3. Qual o seu papel na condução do fórum mensal?</li> </ol>
<p><b>Funcionamento e condições de publicidade do fórum</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>4. Como é feita a prestação de contas do OP na Comforça de Venda Nova?</li> <li>5. Como você prepara as informações para serem levadas para a reunião?</li> <li>6. Alguém questiona essa forma de prestação de contas?</li> <li>7. Como você avalia a prestação de contas nesse formato de fórum mensal?</li> <li>8. A partir de sua experiência, o que sugere para aperfeiçoar a prestação de contas do OP?</li> <li>9. Como você avalia a participação dos membros da Comforça?</li> <li>10. Como é a divulgação da Comforça na Regional e em BH?</li> <li>11. O que acontece na Comforça que a Prefeitura considera importante de ser divulgado pela imprensa? Tem algum exemplo?</li> </ol>
<p><b>Condições de publicidade das controvérsias</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>12. O que gera mais polêmica na Comforça de Venda Nova?</li> <li>13. Que tipo de cobrança os membros da Comforça mais fazem?</li> <li>14. Como você avalia a atuação dos membros da Comforça nessas cobranças?</li> <li>15. Qual a posição da Prefeitura nas solicitações X e Y<sup>37</sup>? (Quais os principais argumentos da Prefeitura sobre as solicitações)</li> <li>16. Você observa a mobilização de outros atores de fora da Comforça nas controvérsias X e Y<sup>38</sup> (por exemplo, comunidade, imprensa, ONGs, etc.)?</li> <li>17. Qual a importância de cada um deles para a Prefeitura?</li> <li>18. A quais atores a Prefeitura considera importante prestar contas?</li> </ol>

<sup>37</sup> X e Y se referem às controvérsias identificadas no segundo eixo da pesquisa.

<sup>38</sup> Idem anterior.

## **Roteiro de entrevista semiestruturada com participantes do fórum**

### **Caracterização dos atores**

1. Qual sua formação e profissão?
2. Atua como líder comunitário ou é membro de associação de bairro?
3. Atua formalmente na política ou é assessor de vereador?
4. Como começou e há quanto tempo participa da Comforça?

### **Funcionamento e condições de publicidade do fórum**

5. Você está satisfeito com a forma de prestação de contas da Prefeitura na Comforça?
6. Você considera a reunião mensal da Comforça uma ferramenta eficaz para a prestação de contas do OP?
7. Quais os pontos positivos e negativos do fórum?
8. Você considera satisfatória a participação dos cidadãos na Comforça?
9. Como é a divulgação da Comforça na Regional e em BH?
10. Você considera satisfatória a divulgação do OP e da Comforça?
11. O que acontece na Comforça que você considera importante de ser divulgado na sua comunidade ou pela imprensa? Tem exemplos?

### **Condições de publicidade das controvérsias**

12. Qual o tipo de cobrança mais recorrente entre os membros da Comforça?
13. Qual o problema com as questões X e Y<sup>39</sup>?
14. Como você avalia o posicionamento da Prefeitura nessas questões?
15. É a primeira vez que faz essa reivindicação na reunião da Comforça?
16. Como você avalia a atuação dos colegas da Comforça na questão?
17. Você considera importante que os belorizontinos conheçam as questões debatidas na Comforça?
18. Você divulga o que está sendo discutido na Comforça? Para quem? Como?
19. Como você age quando sua reivindicação na reunião da Comforça não surte efeito?
20. Você busca envolver outros atores na solução do problema?
21. Se sim, quais atores e como faz isso?

<sup>39</sup> X e Y se referem às controvérsias identificadas no segundo eixo da pesquisa.

**Apêndice B: Questionário para participantes da Comforça de Venda Nova****PERFIL****Idade:**

- Até 18 anos
- de 19 a 30
- de 31 a 60
- 61 ou mais

**1. Sexo:**

- Feminino
- Masculino

**2. Estado civil:**

- Solteiro (a)
- Casado (a)
- União estável
- Divorciado (a) / Separado (a) / Desquitado (a)
- Viúvo (a)
- Outro \_\_\_\_\_

**3. Sua moradia é:**

- Empréstada ou cedida
- Própria em pagamento
- Própria quitada
- Alugada
- Outra condição

**4. Qual meio de transporte você mais utiliza:**

- A pé, carona, bicicleta
- Transporte coletivo
- Transporte próprio (carro/moto)

**5. Sabe ler/escrever:**

- Não
- Sim

**6.1 Se sim, qual a escolaridade:**

- Fundamental incompleto
- Fundamental completo
- Nível médio incompleto
- Nível médio completo
- Superior incompleto
- Superior completo
- Pós-graduação

**6. Desenvolve atividade remunerada atualmente?**

- Sim

Não

**7.1 Se sim, qual o vínculo?**

- Emprego fixo particular (empresa privada)  
 Emprego autônomo  
 Emprego fixo federal/estadual/municipal (órgãos ou empresas públicas)  
 Estágio

**8. É aposentado (a)?**

- Sim  
 Não

**PARTICIPAÇÃO**

**9. Pertence a qual Território de Gestão Compartilhada:**

- 1  
 2  
 3  
 4

**10. É delegado da Comforça?**

- Sim  
 Não

**10.1 Se sim, há aproximadamente quanto tempo?**

- Menos de 1 ano  
 2 anos  
 4 anos  
 6 anos  
 8 anos  
 10 anos ou mais

**11. Você faz parte de alguma associação comunitária?**

- Sim  
 Não

**11.1 Se sim, participa de quantas associações comunitárias?**

- 1  
 2  
 3  
 4 ou mais

**11.2 Se sim, aproximadamente quantas pessoas participam desta (s) associação (ões) comunitária (s)?**

- até 20  
 de 20 a 100  
 de 100 a 200  
 mais de 200

**12. Você faz parte de alguma ONG (Organização Não Governamental)?**

- Sim  
 Não

**12.2 Se sim, aproximadamente quantas pessoas participam desta ONG?**

- até 20  
 de 20 a 100  
 de 100 a 200  
 mais de 200

**13. Você é membro de outra (s) comissão ou conselho municipais?**

- Sim  
 Não

**14. É ou foi afiliado a algum partido político?**

- Sim  
 Não

**15 Foi candidato (a) a vereador (a) ou a outro cargo político?**

- Sim  
 Não

**16. Você costuma repassar as informações da Comforça para outras pessoas?**

- Sim  
 Não

**16.1 Se sim, qual a principal forma de compartilhar estas informações?**

- Conversas  
 Reuniões  
 Ligações telefônicas  
 Mensagens em redes sociais (*Facebook, WhatsApp*)  
 Jornal local  
 Rádio local  
 Outra \_\_\_\_\_

**16.2 Se sim, com quais pessoas você costuma compartilhar as informações da Comforça?**

- Familiares e parentes  
 Vizinhos  
 Amigos  
 Colegas de trabalho  
 Colegas de associação/ONG/comissão ou conselho  
 Colegas da igreja

## ANEXOS

## Anexo A: Decisão do COEP – UFMG



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA - COEP

Projeto: CAAE 55054716.6.0000.5149

Interessado(a): Prof. Marcio Simeone Henriques  
Departamento de Comunicação Social  
FAFICH- UFMG

## DECISÃO

O Comitê de Ética em Pesquisa da UFMG – COEP aprovou, no dia 04 de maio de 2016, o projeto de pesquisa intitulado "**Supervisão civil em processos de accountability: Uma análise das condições de publicidade da Comforça de Venda Nova**" bem como o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

O relatório final ou parcial deverá ser encaminhado ao COEP um ano após o início do projeto através da Plataforma Brasil.

Prof. Dra. Telma Campos Medeiros Lorentz

Coordenadora do COEP-UFMG

## **Anexo B: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido**

### **TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Você está sendo convidado (a) a participar da pesquisa “Supervisão civil em processos de *accountability*: Uma análise das condições de publicidade da Comforça de Venda Nova”, realizada pelo Programa de Pós-graduação em Comunicação Social da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Esta participação é voluntária. Caso concorde em participar, favor assinar ao final do documento.

A pesquisa trata dos desafios da comunicação pública entre poder público e cidadãos em instâncias participativas de prestação de contas do governo, no contexto democrático atual. A escolha da Comforça (Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo) de Venda Nova se deu porque a Regional é reconhecida pela forte tradição de organização comunitária de suas lideranças na relação com a Prefeitura de Belo Horizonte.

O objetivo é investigar se os cidadãos que participam do fórum mensal dão visibilidade às polêmicas ali debatidas e como isso pode contribuir para a mobilização de grupos para supervisionar as ações governamentais.

Sua participação é importante como fonte de informação sobre as condições de publicidade das demandas levantadas no processo de prestação de contas do governo. Esta pesquisa pretende auxiliar na compreensão da comunicação pública, focando no papel da sociedade civil de supervisionar os negócios públicos.

Estas informações serão obtidas através das falas de alguns participantes nas reuniões mensais da Comforça de Venda Nova e por meio de entrevistas individuais. Essas falas serão gravadas em áudio, transcritas e, posteriormente, analisadas. Todos os dados e documentos serão de uso apenas para a pesquisa e não serão divulgadas informações pessoais com a sua identificação, sem que seja requerida sua autorização expressa. Para proteger o sigilo das pessoas envolvidas, não serão citados nomes dos membros da Comforça nem dos representantes da Prefeitura na pesquisa sem a prévia autorização expressa. Se houver fornecimento de dados que sejam confidenciais, serão tratados com sigilo.

Sua participação não é obrigatória, e, a qualquer momento, você poderá desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa não trará nenhum prejuízo em sua relação com a pesquisadora ou com a UFMG.

Você receberá uma cópia deste termo onde consta o telefone e endereço da pesquisadora responsável, de seu orientador e do Comitê de Ética em Pesquisa da UFMG, podendo tirar dúvidas sobre projeto e sobre sua participação.

---

Pesquisadora responsável

---

Eu, \_\_\_\_\_,

**concordo** em participar voluntariamente da pesquisa e declaro que sou maior de 18 anos, que li as informações contidas nesse documento e fui devidamente informado (a) pela pesquisadora sobre os objetivos, sobre os procedimentos que serão utilizados e sobre a confidencialidade da pesquisa. Foi-me garantido que posso retirar o consentimento a qualquer momento, sem qualquer penalidade. Declaro ainda que recebi uma cópia deste Termo de Consentimento. Os resultados obtidos durante este estudo serão mantidos em sigilo, mas concordo que sejam divulgados em apresentações e publicações científicas, desde que meus dados pessoais não sejam mencionados sem meu consentimento expresso.

Belo Horizonte, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2016.

ASSINATURA \_\_\_\_\_

**Pesquisadora responsável:** Jessica Antunes Caldeira. **E-mail:** \_\_\_\_\_ **Tel.:** (31) 99472-8268

**Orientador:** Prof. Dr. Márcio Simeone Henriques. **E-mail:** \_\_\_\_\_ **Tel.:** (31) 3409-5078

**Endereço:** Departamento de Comunicação Social – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG.

Av. Presidente Antônio Carlos, 6.627 – 31.270-010 – Campus da Pampulha – Belo Horizonte/MG.

**Comitê de Ética em Pesquisa – COEP/UFMG**

**Telefax:** (31)3409-4592

**Endereço:** Unidade Administrativa II – 2.º andar – sala 2005.

Av. Presidente Antônio Carlos, 6.627 – 31.270-010 – Campus da Pampulha – Belo Horizonte/MG.

## Anexo C: Calendário anual das reuniões da Comforça de Venda Nova 2016



PREFEITURA MUNICIPAL  
DE BELO HORIZONTE

Secretaria Municipal de Governo  
Secretaria de Administração Regional Venda Nova  
Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada  
Gerência de Acompanhamento Regional do Orçamento Participativo  
Gerência Regional do Orçamento Participativo Venda Nova

### CALENDÁRIO DE REUNIÕES DA COMFORÇA VENDA NOVA - ANO 2016

TODA 2ª QUARTA-FEIRA DE CADA MÊS

DATA	HORA	LOCAL
★ 29/02/2106* Segunda-feira	19h às 21h	Auditório da SARMU-VN Rua Érico Veríssimo, nº 1428 Bairro Rio Branco
<del>09/03/2016</del> Quarta-feira	19h às 21h	Auditório da SARMU-VN Rua Érico Veríssimo, nº 1428 Bairro Rio Branco
<del>13/04/2016</del> Quarta-feira	19h às 21h	Auditório da SARMU-VN Rua Érico Veríssimo, nº 1428 Bairro Rio Branco
★ 11/05/2016 Quarta-feira	19h às 21h	Auditório da SARMU-VN Rua Érico Veríssimo, nº 1428 Bairro Rio Branco
★ 08/06/2016 Quarta-feira	19h às 21h	Auditório da SARMU-VN Rua Érico Veríssimo, nº 1428 Bairro Rio Branco
13/07/2016 Quarta-feira	19h às 21h	Auditório da SARMU-VN Rua Érico Veríssimo, nº 1428 Bairro Rio Branco
<del>10/08/2016</del> Quarta-feira	19h às 21h	Auditório da SARMU-VN Rua Érico Veríssimo, nº 1428 Bairro Rio Branco
<del>14/09/2016</del> Quarta-feira	19h às 21h	Auditório da SARMU-VN Rua Érico Veríssimo, nº 1428 Bairro Rio Branco
<del>19/10/2016</del> Quarta-feira	19h às 21h	Auditório da SARMU-VN Rua Érico Veríssimo, nº 1428 Bairro Rio Branco
09/11/2016* Quarta-feira	19h às 21h	Auditório da SARMU-VN Rua Érico Veríssimo, nº 1428 Bairro Rio Branco
14/12/2016 Quarta-feira	19h às 21h	Auditório da SARMU-VN Rua Érico Veríssimo, nº 1428 Bairro Rio Branco

- Reuniões alteradas em função de feriado

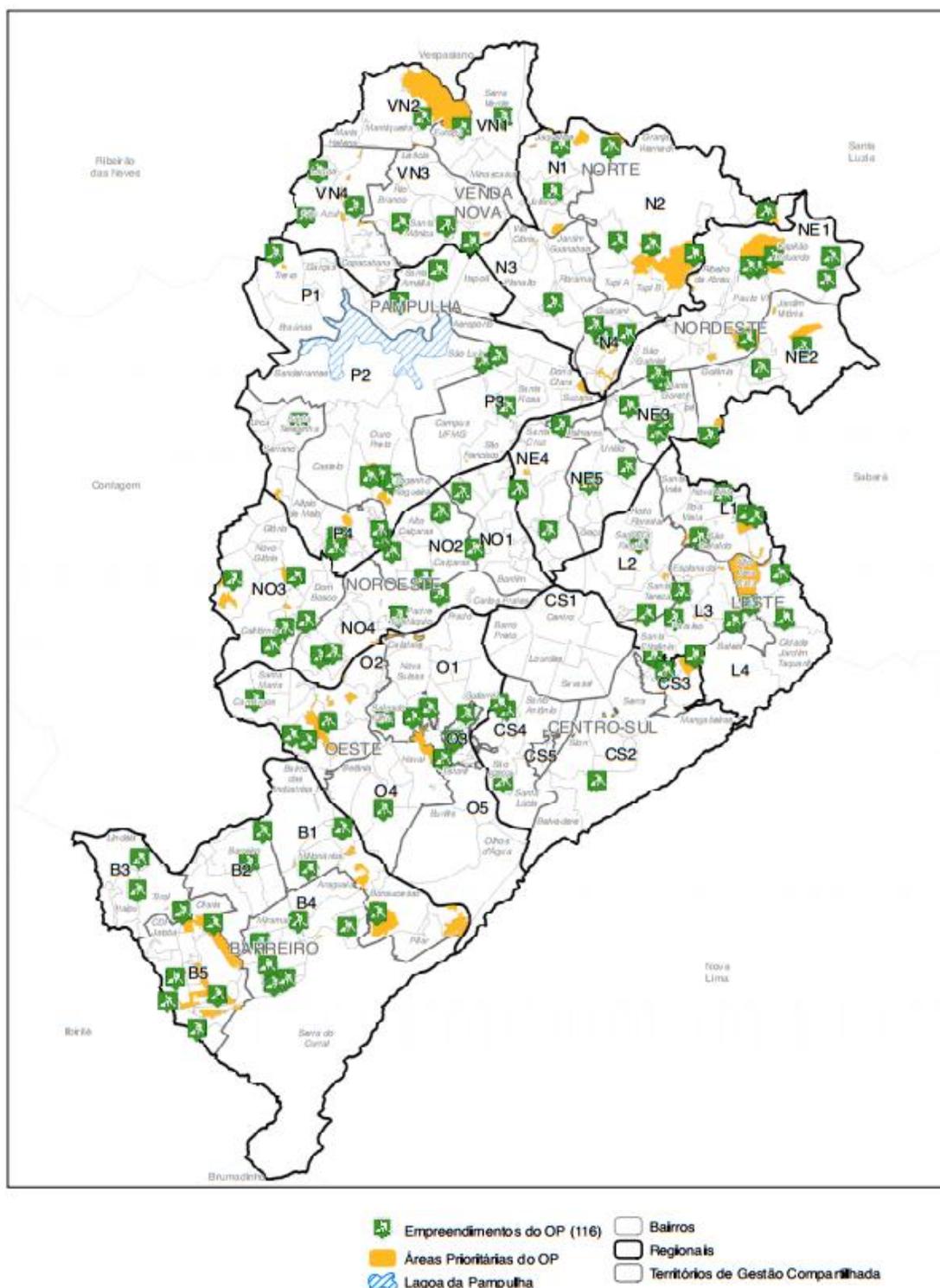
Endereço da GERORP-VN  
Rua Érico Veríssimo, 1428  
Bairro Rio Branco – CEP: 31.520-000  
Telefone: 3277-5546 - E-mail: [gerorpvn@pbh.gov.br](mailto:gerorpvn@pbh.gov.br)

## Anexo D: Exemplo de Relatório de Empreendimentos do OP Venda Nova

SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO - SMGO		SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE GESTÃO COMPARTILHADA - SMAGC		SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO - SMGO		SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE GESTÃO COMPARTILHADA - SMAGC				
TGC	Nº DO EMP.	ANO DO OP	NOME DO EMPREENDIMENTO	ESCOPO	ENDEREÇO	BAIRRO	VALOR TOTAL APROVADO	ÓRGÃO EXECUTOR	FASE EMPREENDIMENTO	OBSERVAÇÕES
VN1	101	2011/2012	Conjunto Minas Caixa B	Abertura da rua P5, entre as ruas Paulo Gonçalves dos Reis e P4 e interligação da rua N com a rua P5, conforme diretrizes do PGE	Ruas P5 e N	Conjunto Minascaixa	R\$ 1.333.727,22	URBEL	Em elaboração de projeto	Empresa Cobrape Em elaboração do projeto executivo Previsão de conclusão do projeto é 12/02/2016 e do orçamento em 13/03/2016.
VN1	105	2013/2014	Jardim Europa	Elaboração do Plano de Regularização Fundiária e Urbanística- PRU e elaboração dos projetos de abertura da rua Gardina Maria da Silva, conforme diretrizes do PRU	Rua Gardina Maria da Silva entre rua 12 e rua Elaney	Jardim Europa	R\$ 1.174.313,22	URBEL	Em elaboração de PRU	Empresa URBE Engenharia e Projetos Ltda Previsão de término: novembro/2017. As reuniões do PRU estão sendo acompanhadas pela Gerência do OP Venda Nova
VN1	109	2015/2016	Jardim Europa	Implantação de infraestrutura até o limite do recurso aprovado, conforme diretrizes a serem estabelecidas pelo PRU e sugestões da comunidade	Rua Gardina Maria da Silva, entre rua Maria da Consolação e rua Joana Fernandes	Jardim Europa	R\$ 1.632.424,94	SUDECAP	Em estudos preliminares	Terreno originalmente aprovado para construção da UMEI possui impedimentos ambientais – Área de Preservação Permanente – APP O empreendimento foi substituído A comunidade se reuniu e propôs as seguintes opções para substituição: 1. Revitalização e tratamento de fundo de vale do Córrego do Mota no trecho entre a Rua Julita Nunes Lima e Av. Edgar Torres. 2. Revitalização e tratamento de fundo de vale do Córrego do Mota no trecho entre a Rua Julita Nunes Lima e Av. Edgar Torres. 3. Abertura de via no trecho entre a MG10 e a Rua Coronel Manoel Assunção A Sudecap está analisando todas as demandas apresentadas. A SMAGC/OP aguarda retorno da Sudecap para retorno à comunidade.
VN1	109	2009/2010	UMEI Minas Caixa	Desapropriação(4125m), construção de UMEI padrão NEPE-EI para 440 crianças, tipologia 3, com 1100m de área construída	Rua Coronel Manoel Assunção, rua Augusto Ferreira dos Santos em frente à rotatória no final da rua Edgard Torres	Minascaixa	R\$ 3.642.203,00	SUDECAP	Em estudos preliminares	

Fonte: Foto da autora.

## Anexo E: Mapa dos empreendimentos aprovados do OP 2015/2016



**Fonte:** Plano Regional de Empreendimentos do OP 2015/2016 (PREF. DE BELO HORIZONTE, 2016, p. 29). Disponível em:

<[http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/plano\\_de\\_empreendimentos\\_op\\_2015-2016.pdf](http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/plano_de_empreendimentos_op_2015-2016.pdf)> Acesso em: 02/01/2016